Konjunkturpolitik als Aufgabe der öffentlichen Finanzwirtschaft

(Möglichkeiten und Grenzen planmäßiger Konjunkturlenkung in der Finanzwirtschaft von Staat und Gemeinden.)

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde, genehmigt von der Hohen Philosophischen Fakultät der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin,

von

Diplom-Volkswirt **Franz Suchan**

aus Hamburg.

Tag der Promotion: 5. Februar 1936
Tag der Prüfung: 6. Juni 1935

Günthers Buchdruckerei, Saalfeld (Ostpr.)

504

Referenten: Prof. Dr. Schmölders
Prof. Dr. v. Dietze

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhalts-Verzeichnis.

Seite

I. Die Notwendigkeit der Konjunkturpolitik. 1—11
1. Der Zwang der veränderten Situation . 1—3
2. Die allgemeine Problematik jeder Konjunkturpolitik . . . . . 3—11

II. Die öffentliche Wirtschaft als Träger der Konjunkturpolitik. . . . . . 12—22
1. Die Ausdehnung des Sektors der öffentlichen Wirtschaft . . . . . 12—16
2. Oeffentliche und private Wirtschaft . . 17—20
3. Die konjunkturpolitische Aufgabe der öffentlichen Finanzwirtschaft . . . . . 20—22

III. Die beiden konjunkturpolitischen Möglichkeiten der Finanzwirtschaft. . . . . . 23—25

IV. Die Konjunkturreaktion. . . . . . 26—51
1. Die praktischen Erfahrungen in der Vergangenheit und die Konjunkturempfindlichkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft . . 26—39
   a) Die Konjunkturempfindlichkeit der einzelnen Steuern . . . . . 27—30
   b) Die Konjunkturempfindlichkeit der öffentlichen Erwerbseinnahmen . . . . 30—32
   c) Differenzierte Konjunkturempfindlichkeit der Gemeindeeinnahmen . . . . . 32—33
   d) Die Konjunkturempfindlichkeit der öffentlichen Ausgaben . . . . . 34—39
2. Schematische Darstellung der Methode der rein passiven Konjunkturreaktion (Anpassungsmethode) . . . . . 40—47
3. Die Krisenbekämpfung . . . . . 47—51

V. Die finanzwirtschaftliche Konjunkturlenkung. . . . . . 52—73
1. Die allgemeinen Wirkungen der Konjunkturlenkung auf den Aufschwung . . . . 54—56
2. Konjunkturpolitische Haushalts- und Steuerprobleme . . . . . 56—59
3. Die Arbeitsbeschaffung in der Depression 59—61
4. Anleihefinanzierung oder Rücklagenbildung? 61—71
a) Allgemeine Erwägungen . . . . . 61—68
b) Die Rolle der Notenbank . . . . . 68—71
5. Finanzpolitische Hilfsmittel . . . . . 71—73

VI. Die konjunkturpolitische Sonderstellung der Gemeinden . . . . . 74—80

VII. Einige Bemerkungen zur konjunkturpolitischen Literatur. . . . . . 81—84
Literatur-Verzeichnis . . . . . 85—87

I. Die Notwendigkeit der Konjunkturpolitik.

1. Der Zwang der veränderten Situation.

Die letzte große Weltwirtschaftskrise hat mit unerbittlicher Schärfe gezeigt, daß die Folgen wirtschaftlicher Entwicklungen alle Lebensgebiete entscheidend beeinflussen. Die Arbeitslosigkeit, die in bisher unvorstellbarer Weise ungeheure Menschenmassen betroffen hatte, bewirkte nicht nur ökonomische Veränderungen, sondern hatte weitgehende Folgen auf politischem, kulturellem und moralischem Gebiet. Die ganze Wirtschaft befand sich in allen Ländern im Zustand einer völligen Zerrüttung, die zu heftigen sozialen und politischen Erschütterungen führte. Diese einschneidenden Tatsachen haben allen Bevölkerungsschichten die Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung deutlich vor Augen geführt und haben das Problem der „Wirtschaftskrise" und der „Konjunkturen" in den Mittelpunkt des allgemeinen Interesses gerückt. Aehnliche furchtbare Ereignisse zu verhüten, die zerstörende und niederreißende Wucht der Krisen zu mildern: das sind heute Aufgaben, die nicht nur einen kleinen Kreis zünftiger Wissenschafter theoretisch beschäftigen, sondern um deren praktische Verwirklichung alle verantwortlichen Staatsmänner ringen. Somit werden die Möglichkeiten praktischer Konjunkturpolitik und die Notwendigkeit einer staatlich geleiteten planmäßigen Konjunkturlenkung in immer stärkerem Maße anerkannt. Für den Staat ist die Vermeidung ähnlicher Wirtschaftskatastrophen zu einem Zentralproblem seiner Tätigkeit geworden, da die große Krise gezeigt hat, daß derartige Wirtschaftsereignisse nicht nur Staatsformen ändern können, sondern auch geeignet sind, die einzelnen Staaten in ihrer Weltgeltung zu bedrohen und somit eine völlig neue weltpolitische Situation zu schaffen. Da wir heute im Gegensatz zu überspitzten und zeitbedingten Anschauungen bestimmter Gesellschafts- und Wirtschaftstheorien dem Staat als Organisationsform des Volkes das Recht zusprechen, seinen Erfordernissen entsprechend alle

Lebensgebiete zu regeln, müssen wir ihm auch die Berechtigung zuerkennen, wirtschaftliche Entwicklungen in die Bahn zu leiten, die dem Besten des Volksganzen dienlich ist. Denn der Staat steht über den individeullen Wirtschaftseinheiten, so daß nur die Frage zur Diskussion stehen kann, wie die Wirtschaft am besten ihre Aufgaben für Volk und Staat erfüllen kann, ob etwa eine eigengesetzliche, unbeeinflußte Wirtschaft und damit ein automatisch sich selbst regulierender Konjunkturzyklus das Optimum der Befriedigung der menschlichen Bedürfnisse ergibt.

Immer mehr setzt sich heute die Anschauung durch, daß die Krisen und Depressionen nicht durch die „Wirtschaft" allein ohne irgendwelche staatliche Hilfe liquidiert werden können[1]). Die Wirtschaft ist kein natürlicher Automatismus, der sich kraft immanenter Gesetze selbst regelt, und dessen Walten wir daher nur in passiver Bewunderung ansehen können, sondern sie wird von Menschen zum Wohle der Menschheit betrieben. „Wir sollen unsere ganze Einsicht und unser ganzes Wollen aufwenden, die Wirtschaft zu einem möglichst vollkommenen Werkzeug unserer nationalen, sozialen und kulturellen Ziele zu machen"[2]). Trotz dieser Anschauung von der Eingliederung der Wirtschaft in die gesellschaftlichen Zielsetzungen gehen aber fast alle Untersuchungen wirtschaftstheoretischer oder wirtschaftspolitischer Art von der freien kapitalistischen Marktwirtschaft aus, es sei denn, die Fragwürdigkeit dieser Institution ist gerade ihr Thema. Das mag zum Teil daran liegen, daß die vorhandenen theoretischen Grundlagen eben auf diesem Wirtschaftssystem beruhen; es ist aber zur Hauptsache wohl aus der Tatsache erklärlich, daß für den, der eine ganz starre und bürokratische Vollplanung ablehnt, heute ein halbstarres System, in dem sich rein marktwirtschaftliche Züge in buntem Durcheinander mit staatswirtschaftlichen Tendenzen finden, sowohl als existente Realität wie auch als vorläufiges Ziel anzusehen ist. Denn unsere wirtschaftspolitischen Ziele können nur im Zuge der Entwicklung einen jeweils schrittweisen Fortschritt erstreben, sie sollen weder von einem unökonomischen dogmatischen Drang zur Umwälzung um

[1]) Vergl. auch Wagemann, Zwischenbilanz der Krisenpoiltik, S. 11.
[2]) Spiethoff, Kreditpolitik, a. a. O., S. 92.

jeden Preis noch von einem eigensinnigen Festhalten am hergebrachten Dogma getrieben werden. Wir wollen nicht die Wirtschaft als Kräutlein „Rührmichnichtan" ansehen, dürfen aber ebenso wenig die gegebenen Möglichkeiten, mit denen wir am schnellsten einen optimalen Erfolg erzielen, vernachlässigen. So kann sich auch in unserem Fall der Staat nicht willkürlich seiner Machtmittel bedienen, sondern er muß den Umbau der wirtschaftlichen Verfassung schrittweise unter Benutzung der vorhandenen Mittel vornehmen. Es ist daher zweckmäßig, daß wir die freie Marktwirtschaft als Denkgrundlage unserer Betrachtungen wählen und nur in den jeweiligen Einzelfällen die notwendigen Erweiterungen und Ergänzungen machen.

2. Die allgemeine Problematik jeder Konjunkturpolitik.

Es erhebt sich nun für uns zunächst die Frage, ob es gut und nützlich ist, überhaupt eine aktive Konjunkturpolitik zu treiben, und ob diese Aussicht auch Erfolg hat. Wir haben schon darauf hingewiesen, daß der Staat in seiner Entwicklung sehr eng mit den Tendenzen der Wirtschaftsbewegung verbunden ist, sodaß schließlich sogar sein Bestreben überhaupt durch die wirtschaftlichen Störungen bedroht wird. Der Staat wird also durch die immer engere Verflechtung mit der Gesamtwirtschaft geradezu dazu gezwungen [3]), für ein möglichst reibungsloses Wirtschaftsgeschehen, für möglichst geringfügige Schwankungen der Konjunktur zu sorgen. Dabei ist keineswegs an ein völliges Ausschalten der Konjunkturen gedacht. Die positiven Elemente, die in jeder Konjunktur liegen, und auf die etwa Spiethoff [4]) und Schumpeter [5]) als Gegner des Gedankens einer konjunkturlosen Wirtschaft besonders hinweisen, werden keineswegs notwendig ausgeschaltet durch eine Konjunkturpolitik, deren Ziel darin liegt, „innerhalb der wirtschaftlichen Wechsellagen alle Teilbewegungen zu beseitigen, die dazu führen, daß die Wirt-

[3]) s. weiter unten Seite 22 ff.
[4]) s. Schumpeter, Kreditkontrolle, a. a. O., S. 318 ff.
[5]) s. Spiethoff, Kreditpolitik, a. a. O., S. 80 ff.

schaft ihr ökonomisches Optimum nicht erreicht"[6]). Zwar würde eine konjunkturlose Wirtschaft ein Höchstmaß an wirtschaftlicher Beruhigung und Friedlichkeit mit sich bringen, aber das würde eine Kirchhofsruhe bedeuten. Denn die hervorragenden Triebkräfte des wirtschaftlichen Fortschrittes, die gerade die Konjunkturbewegungen darstellen, da neue Ideen und „neue Kombinationen" sich vor allem am Ende des Niederganges zur Auslösung des neuen Aufschwungs durchsetzen, würden dadurch wegfallen. Die Behauptung allerdings, daß auch der Volksreichtum dadurch gefördert wird, daß im Zusammenhang mit jenen neuen Methoden die Produktionsfaktoren im Aufschwung ihrer optimalen Verwendungsmöglichkeit zugeführt werden und durch stärkere Sparmöglichkeiten in der Hausse die Reichtumsminderung in Krise und Depression übertroffen wird, ist nicht stichhaltig, da hierüber wirklich beweiskräftige Daten nicht vorhanden sind. Jedenfalls aber schießt ein Versuch, die Konjunkturbewegungen völlig zum Stillstand zu bringen, zweifellos über das erstrebenswerte Ziel hinaus. Eine aktive Konjunkturpolitik im Sinne der von uns vertretenen finanzwirtschaftlichen Konjunkturlenkung will nur die gefahrvollen Konjunkturspitzen abschneiden und eine Mäßigung der Gegensätze herbeiführen; ein Ziel, das zum Beispiel auch Spiethoff[7]) als durchaus erstrebenswert und erreichbar ansieht. Es ist möglich, daß durch eine solche Konjunkturlenkung die Fortschrittsmöglichkeiten etwas gehemmt werden. Aber einmal ist die Menschheit durch die veränderte Bevölkerungsdynamik, die zu einer erheblichen Verringerung des Geburtenüberschusses geführt hat, zu einem gewissen Verzicht auf technische und organisatorische Verbesserungen heute eher in der Lage, und zum anderen ist das kein zu hoher Preis für die Verhütung furchtbarsten Elends und allgemeiner Zerrüttung, die ihrerseits wieder die Verwertung der gewonnenen technischen und organisatorischen Methoden erschwert.

Wenn wir somit eine aktive und regulierende Konjunkturpolitik für nützlich und höchst wünschenswert halten, so erhebt sich doch noch die Frage, ob sie auch

[6]) s. Alfred Müller, Oekonomische Theorie der Konjunkturpolitik, S. 12/13.

[7]) s. Spiethoff, Kreditpolitik, a. a. O., S. 91.

durchführbar ist. Die bestehende Wirtschaftsordnung — so hören wir sagen — ist grundsätzlich planlos, sie ist aufgebaut auf der freien Initiative des Unternehmers, auf der unvorhersehbaren, individuellen Kalkulation des Einzelnen. Wie soll es da möglich sein, einen vorher bestimmten Lenkungsplan aufzustellen und durchzuführen, wenn man sich nicht zu einer völlig lückenlosen Planung entschließt, die dann die freie Initiative ausschaltet? Nun — wir wollen keineswegs eine Vollplanung, die zu einer reinen Organwirtschaft führt. Auch wir glauben, daß eine Planwirtschaft, die sowohl die Produktion, wie auch die Verteilung und schließlich den Bedarf einer zentralen Planung unterwirft, wirklich fortschrittsfeindlich und zudem außerordentlich starr und schwerfällig ist. Denn jede Neuerung müßte hier zu einer völligen Umstellung des betreffenden Zweiges führen und würde dadurch immer wieder das ganze Gleichgewicht erschüttern. Außerdem bedarf eine solche Planwirtschaft letztlich einer Zusammenfassung aller Länder, da jeder Außenseiter das ohnehin labile System erneut gefährdet. Eine solche internationale Einheitlichkeit aber ist in der gegenwärtigen Situation vollends unvorstellbar.

Aber auch die wirtschaftliche Freiheit, die internationale Freizügigkeit von Kapital, Gütern und Dienstleistungen besteht nicht mehr, wodurch die individuelle kalkulatorische Freiheit des Einzelnen eingeengt wird. Das immer dichter werdende Netz von Reglementierungen aller Art macht jede freie internationale Wirtschaftsbeweglichkeit unmöglich und beseitigt schon dadurch entscheidende Voraussetzungen für den automatischen und völlig freien Ablauf des Konjunkturzyklus. Auch binnenwirtschaftlich sind überall gesetzliche Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sichtbar, so daß die dogmatischen Forderungen eines schrankenlosen Liberalismus im Hinblick auf die Konjunkturpolitik ihre Berechtigung praktisch verloren haben.

Deshalb sind auch die Einwendungen, die gegen die Konjunkturpolitik aus Mißtrauen in die Verläßlichkeit der Konjunkturdiagnosen und vor allem der Konjunkturprognosen erhoben werden, zwar beachtlich, aber nicht überzeugend. Es ist unbedingt richtig, daß objektiv zuverlässige Voraussagen trotz aller verbesserter Konjunkturbarometer und Indices, deren Wert zudem noch je nach dem

Standort der einzelnen Gelehrten höchst verschieden veranschlagt wird, nicht möglich sind. Es liegen daher tatsächlich in der mangelnden Sicherheit der Erkenntnis der jeweiligen Konjunktursituation und des Einsatzpunktes der konjunkturpolitischen Maßnahmen gewisse Grenzen jeder Konjunkturpolitik. Denn erst aus der Diagnose ergibt sich die Konjunkturprognose [8]), die ja nur aus der Analyse gegenwärtiger und vergangener Erscheinungen Analogieschlüsse ziehen kann. Diese sind nicht notwendig zwingend, da trotz grundsätzlicher Aehnlichkeit der einzelnen Konjunkturzyklen im Ausmaß und Tempo Verschiedenheiten auftreten, die schon durch die stets veränderten Reaktionen und Handlungen der Unternehmer bedingt sind. Der Finanzminister und die übrigen Leiter der Staatswirtschaft sind also bei noch so guter wissenschaftlicher Schulung und noch so enger Zusammenarbeit mit den berufenen Konjunkturinstituten immer Irrtümern ausgesetzt und gehen daher zweifellos ein Risiko ein, wenn sie eine Lenkung der Konjunktur beabsichtigen, die auf genaue Kenntnis des Konjunkturverlaufs aufgebaut ist. Aber diesem Risiko unterliegen ja auch die Privatunternehmer, wenn sie sich z. B. im Vertrauen auf das Ende der Depression zu neuen Kapitalinvestitionen und neuer wirtschaftlicher Aktivität entschließen. Die Tatsache, daß Anhänger der psychologischen Konjunkturtheorien sogar den übertriebenen irrtümlichen Optimismus und Pessimismus einzelner Unternehmer, der sich dann auf die ganze Wirtschaft ausdehnt, als entscheidende Triebkraft für das Auftreten der Konjunkturschwankung ansehen, beweist uns, daß sehr wohl auch falsche Prognosen der privaten Wirtschaftsführer entscheidende Bedeutung erlangen können. Denn wenn auch die Irrtümer einzelner Unternehmer unter Umständen durch die Handlungen anderer wieder aufgehoben werden können, so braucht das doch nicht notwendig der Fall zu sein. Berücksichtigen wir die Tatsache, daß zweifellos durch die Planmäßigkeit einer lenkenden Konjunkturpolitik die Chance einer richtigen Konjunkturprognose wächst und die nicht abschätzbaren Absichten der Unternehmer weniger stark in die Wagschale fallen, scheint uns das

[8]) vergl. G. Schmölders, Die Konjunkturpolitik in den Vereinigten Staaten, S. 44.

Risiko einer Konjunkturlenkung nicht so groß zu sein, daß dadurch nicht ihre Vorteile aufgewogen würden.

Zu den Anhängern einer aktiven Konjunkturpolitik gehören vorwiegend die Vertreter der monetären Konjunkturtheorie, deren Ziel allerdings meistens eine Beseitigung der Konjunkturen überhaupt ist. Soweit sie in besonders radikalen Formulierungen die Konjunkturschwankungen als selbständiges Phänomen überhaupt leugnen und sie nur als eine Folge der Schwankungen der Preise und des Geldwertes betrachten, ist für sie das Problem gelöst mit einer Geldwertstabilisierung. Aber auch John Maynard Keynes, der sich im 29. Kapitel seines „Treatise on money" von den überspitzten Ansichten Hawtreys distanziert und als Anstoß für die Aufschwungstendenzen auch psychologische und andere Momente für wesentlich hält, die aber eben nur soweit wirken als „der Währungsapparat ihren Anstoß weiterleitet"[9]), glaubt durch die Diskontpolitik in Verbindung mit „Open-market-operations" eine erfolgreiche Konjunkturpolitik treiben zu können. Sein Ziel ist dabei, ein Gleichgewicht zwischen den Investionskosten und dem Sparvolumen zu erzielen, da auf deren Schwanken nach Keynes' Ansicht der ganze Konjunkturzyklus beruht. Zu diesem Zweck können die Banken außer durch Veränderungen des kurzfristigen Zinssatzes, der den langfristigen entsprechend beeinflußt, auch durch eine Auswahl der Kreditnehmer, also eine gewisse Kreditkontrolle, auf die Investionstätigkeit einwirken. Uebersteigerungen des Aufschwungs sollen durch diese Planung des Kreditvolumens und der Kreditverteilung auf jeden Fall vermieden werden[10]). Wesentlich schwerer aber ist eine Bekämpfung der Stokkung, die Keynes im wesentlichen nur darauf stützen will, daß die Zentralbank so lange Effekten kauft, bis die Baissestimmung des Publikums überwunden ist und durch die verstärkte finanzielle Zirkulation auch die industrielle angeregt wird. Ob die Mittel der Zentralbank dazu ausreichend sind, ist natürlich höchst fraglich. Auch Keynes sieht jedenfalls in der mangelnden Stabilität des Preis-

[9]) s. Keynes, Treatise on money, S. 372.

[10]) vergl. Keynes, a. a. O., S. 597: „Aufschwünge sind fast immer auf verzögerte oder unzureichende Eingriffe der Banken zurückzuführen; eine Unterlassung, die vermeidbar sein sollte."

niveaus die entscheidende Ursache für die wirtschaftlichen Wechsellagen und will sie dadurch beseitigen, daß er die Schwankungen des Geldwertes eliminiert.

Aber es ist nicht möglich, die Konjunkturbewegung nur unter monetären Gesichtspunkten anzusehen[11]), und anzunehmen, daß die Schwankungen des Preisniveaus lediglich auf unökonomischen Momenten beruhen, also den Notwendigkeiten der wirtschaftlichen Vernunft widersprechen. Die Preisveränderungen werden doch grundsätzlich dadurch herbeigeführt, daß sich das Verhältnis zwischen Bedarf und Angebot verschiebt, und daß die Kosten nicht stabil bleiben, während der Spekulation nur sekundäre Bedeutung zukommt. Diese Ursachen der Konjunkturbewegungen zu beeinflussen, ist wichtiger, als die Preise direkt zu treffen, die dann ihrerseits wieder Angebot und Nachfrage ausgleichen sollen. Die Entwicklung der letzten Jahre in Deutschland hat uns gezeigt, daß eine reine Mengenkonjunktur bei unveränderten Preisen, die durch eine Bedarfsverschiebung, hervorgerufen durch öffentliche Auftragszusammenballung und finanzwirtschaftliche Hilfsmaßnahmen, sowie auch zum Teil durch künstliche Bedarfsweckung herbeigeführt wurde, von größter Bedeutung für die Ueberwindung der Depression sein kann. Die primäre Aufgabe besteht darin, immer wieder ein neues Gleichgewicht dadurch zu schaffen, daß Angebot und Nachfrage einigermaßen miteinander in Einklang gebracht werden. Erst in den Dienst dieser Aufgabe sind dann die preispolitischen Möglichkeiten zu stellen[12]). Denn die Preise sind nicht Selbstzweck, sondern nur die Regulatoren, die das wirtschaftliche Zusammenspiel von Produktion, Distribution und Konsumtion regeln. Diesen wirtschaftlichen Zusammenhang zu erhalten, immer wieder den Ausgleich herbeizuführen, wenn er verloren geht, das sind die konjunkturpolitischen Aufgaben des Staates und vor allem seiner finanzwirtschaftlichen Organe, über die

[11]) vergl. dazu Schumpeter, Kreditkontrolle, S. 317 ff. („Den Wechsel von Prosperität und Depression ein rein monetäres Phänomen zu nennen, ist also einfach falsch.")

[12]) vergl. dazu Spiethoff, Kreditpolitik, a. a. O., S. 88. „Lediglich die Preise unverändert halten zu wollen, ohne anderes an die Stelle zu setzen, ist ein weltfremdes Ziel."

wir im Verlaufe der Arbeit eingehendere Untersuchungen anstellen werden.

Dabei muß sich der Staat zweifellos auch preis- und kreditpolitischer Hilfsmittel bedienen. Aber auch in diesem Falle ist keineswegs nur eine Stabilisierung des Preisniveaus möglich[13]). So baut Alfred Müllers[14]) konjunkturpolitische Theorie gerade darauf auf, die preissteigernden Tendenzen in der Hausse und die preisdrückenden in der Baisse noch zu verstärken. Denn seiner Meinung nach erwecken langsame Preissteigerungen in der Hochkonjunktur eine künstliche Nachfrage, weil noch stärkere Steigerungen befürchtet werden, während umgekehrt langsame Senkungen der Preise in der Baisse in der Hoffnung auf einen weiteren Preissturz zu einer übertriebenen Kaufzurückhaltung führen. Müllers Methode führt daher zwar zu schnelleren und kürzeren, aber eben weit heftigeren Preisbewegungen, die die Unruhe in der Wirtschaft erheblich vergrößern. Auch diese Methode will das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nur indirekt über das Medium des Preises beeinflussen, wobei auch erhebliche technische Schwierigkeiten auftreten werden. Die finanzpolitische Konjunkturpolitik geht dagegen unter Heranziehung und Einordnung des Banksystems in ihren Plan von einer direkten Drosselung der Nachfrage im Aufschwung und ihrer Ausweitung in der Depression aus.

In der Praxis sind allerdings bisher die konjunkturpolitischen Versuche durchweg von monetären Gedankengängen ausgegangen. Aber selbst Keynes ist nicht dogmatisch von der absoluten Wirksamkeit der monetären Planungen überzeugt[15]) und macht sie vor allem abhängig von

---

[13]) vergl. Schumpeter, Kreditkontrolle, S. 320: „Entschlösse sich eine nähere oder fernere Zukunft selbst dazu, im Sinne von Keynes die zirkulierende Geldmenge nach wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten zu beeinflussen, so würde daraus noch nicht notwendig folgen, daß dieser Einfluß immer nur in der Richtung der Stabilität des Preisniveaus ausgeübt werden müßte. Im Gegenteil, es könnte sich viel eher darum handeln, die Funktionen und Heilwirkungen der Veränderungen sowohl des Preisniveaus wie der Wechselkurve zu rationalisieren, indem man sie planmäßig regelt oder auch herbeiführt.

[14]) s. Alfred Müller, a. a. O., S. 20 ff.

[15]) vergl. Keynes, a. a. O., S. 590: „Nur die Zukunft kann mit Sicherheit zeigen, ob die bewußte und planmäßige Anwendung dieser Mittel zum rechten Ausmaß und zur rechten Zeit im Stande ist, das Problem zu lösen."

einer internationalen Verständigung, die kaum möglich, jedenfalls heute ebenso absolut unrealisierbar, wie die folgende Auffassung von Keynes richtig ist: „Keine nationale Zentralbank, die Mitglied eines internationalen Systems ist, kann hoffen, die Stabilität ihres Preisniveaus zu erhalten, wenn sie isoliert vorgeht und nicht durch entsprechende Maßnahmen seitens der anderen Zentralbanken unterstützt wird". (S. 595)

Auch die Erfahrungen, die in den Vereinigten Staaten von Nordamerika[16]) mit monetären konjunkturpolitischen Versuchen gemacht wurden, mahnen zur Skepsis in Bezug auf ihre unbedingte Wirksamkeit. Zwar hat im Frühjahr 1923 das Federal Reserve Board eine erfolgreiche Konjunkturpolitik während des Aufschwunges durch Restriktionen, Diskonterhöhungen und Interventionen am Geldmarkt durchgeführt, so daß die amerikanische Wirtschaft ohne eine heftige Krisis vom Aufschwung zu einer nur sanften Depression geführt wurde. Aber diese Versuche waren durch die damalige Situation besonders begünstigt. Die Bundesreservebanken beherrschten das Kreditvolumen des Landes weitgehend. Der Kapitalmarkt war nicht durch Zustrom aus anderen Ländern beeinflußt, so daß der Mechanismus der Kreditkontrolle nicht gestört wurde, und die Wirtschaft war nach den bitteren Erfahrungen der Krise von 1920 allen Ermahnungen und Ratschlägen gegenüber sehr aufgeschlossen. Als diese Voraussetzungen fehlten, waren später alle ähnlichen Eingriffe erfolglos; vor allem gelang es nicht, die psychologischen Gegentendenzen zu überwinden. Im Gegenteil: der optimistische Glaube an die „prosperity" wurde zum allbekannten Kennzeichen des amerikanischen Wirtschafters. Auch die Maßnahmen Roosevelts auf diesem Gebiet, deren Kernstück in einer Geldentwertung zur Stabilisierung und Erhöhung des Preisniveaus und zur wirtschaftlichen Wiederbelebung bestand und deren Wirkung gerade im Augenblick nur sehr schwer abzuschätzen ist, haben jedenfalls nicht die gewünschten Erfolge erzielt und „haben auch in den Vereinigten Staaten zu der Erkenntnis geführt, daß der Einsatzpunkt der Kreditausweitung in der Krise nicht die

[16]) vergl. G. Schmölders, Die Konjunkturpolitik in den Vereinigten Staaten.

auf Rentabilität angewiesene private Wirtschaft, sondern nur der öffentliche Sektor der Volkswirtschaft sein kann“ [17]). Wenn die Devalvation in England gewisse Erfolge erzielte, so beruht das vor allem auf dem besonders glücklichen Umstand, daß außer den Ländern des „Empire“ auch die skandinavischen Staaten ihre Währung der englischen anglichen, und daß zudem die Mitglieder des Sterlingblocks sich wirtschaftlich gerade gut ergänzen, da hier das hochindustrialisierte England mit ganz vorwiegend agrarisch interessierten Rohstoffländern in einem System vereinigt ist.

Zusammenfassend können wir sagen, daß eine aktive Konjunkturpolitik durchaus möglich und segensreich ist, daß aber eine völlige Beseitung der Konjunkturen, mag sie vielleicht auch möglich sein, nicht erwünscht ist, da die zahlreichen positiven Kräfte der konjunkturellen Bewegungen erhalten bleiben sollen. Die konjunkturpolitischen Aufgaben können aber nicht allein von der Geldseite her gelöst werden, sondern es ist erforderlich, durch Regulierung der kaufkräftigen Nachfrage die Kapazitätsausdehnung im Aufschwung zu mildern und die Nachfrage in der Stagnationsperiode anzuregen. Die Mittel der Kreditpolitik sollen daher im Rahmen einer finanzwirtschaftlichen Konjunkturpolitik angewandt werden, die durch planvolle eigene Bedarfsdeckung und Anregungen zu privater Bedarfsverschiebung den schroffen Gegensatz von Aufschwung und Depression ausgleicht.

---

[17]) vergl. G. Schmölders, Die Konjunkturpolitik der Vereinigten Staaten, S. 137.

II. Die öffentliche Wirtschaft als Träger der Konjunkturpolitik.

1. Die Ausdehnung des Sektors der öffentlichen Wirtschaft.

Die Aufgabe dieser Arbeit soll es nun im folgenden sein, die verschiedenen Möglichkeiten einer staatlichen Konjunkturpolitik und vor allem die Methode einer Konjunkturlenkung durch die Staatswirtschaft in allen ihren Gliederungen darzustellen. Voraussetzung dieser Untersuchungen ist zunächst erst die Klärung einiger Vorfragen. Einmal muß aufgezeigt werden, wie gewaltig der Anteil des Staates am Volkseinkommen gestiegen ist. Denn die immer größere Ausweitung der Staatsaufgaben und die damit verbundene Notwendigkeit der Beschaffung neuer Mittel, die auch die Heranziehung stark konjunkturempfindlicher Einnahmearten unerläßlich machte, hat zu der engen Verflechtung von Staat und Wirtschaft geführt, wie wir sie heute vorfinden. Dadurch wird wiederum die öffentliche Finanzwirtschaft in stärkstem Maß durch die Konjunkturschwankungen beeinflußt; eine Tatsache, die erst in neuerer Zeit zu beobachten ist und die selbst den heftigsten Krisen des vergangenen Jahrhunderts fremd war.

Schon bei Adolf Wagner finden wir in dem „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit" und dem „Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs"[18]) deutlich die Tendenzen aufgezeigt, die die Finanzwirtschaft bis heute beherrschen. Wir sehen, daß die von Wagner in großen Umrissen angedeuteten Tendenzen auch durch die vielfach abnorme Entwicklung der letzten Jahre nicht beseitigt wurden. Durch die Aufteilung in ein Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit und ein anderes des steigenden Finanzbedarfs werden schon die zwei Phasen aufgezeigt, auf die es ankommt. Neben der rein quantitativen Steigerung der Staatsausgaben steht, diese vielfach bedingend, eine bedeutsame Erweiterung der

[18]) s. Adolf Wagner, Finanzwissenschaft, S. 68 ff.

Staatsaufgaben. Wagner war wohl der erste Nationalökonom, der eine ökonomische Finanzpolitik an Stelle des reinen Fiskalismus für möglich hielt. Er hat auch betont, daß zwar finanzielle Schwierigkeiten die Ausdehnung der Staatstätigkeit zeitweise hemmen können, daß aber das Entwicklungsbedürfnis fortschreitender Völker auf die Dauer diese Hemmungen doch immer wieder überwindet. Für ihn war es vor allem die Ausdehnung der Staatstätigkeit auf das soziale Gebiet, die ihn zur Aufstellung seiner Gesetze veranlaßte. In der Tat haben ja auch die immer stärker steigenden sozialen Lasten zu der ungeheuren Anspannung der Haushalte geführt, die besonders in der letzten Krise in Erscheinung trat. Hierbei hatten wir es allerdings zum Teil mit konjunkturellen Uebersteigerungen zu tun, die den allgemeinen Trend überlagerten und die seit dem Abebben der Depression den Anschein erwecken, als ob nun die Finanzwirtschaft an einem Wendepunkt angelangt sei, an dem die Tendenz sich ständig vermehrender Staatsausgaben in ihr Gegenteil umschlägt. Doch dieser Schein ist trügerisch und entspricht nicht den Tatsachen. Denn wohl haben wir es hier mit einer Senkung der Haushaltssummen auf Grund einer zeitlich begrenzten radikal deflationistischen Sparpolitik sowie mit einer natürlichen Reaktion auf konjunkturelle Ueberhöhungen vieler Ausgabepositionen zu tun. Aber wenn wir den Finanzbedarf mit dem doch auch stark verminderten Volkseinkommen vergleichen, können wir feststellen, daß verhältnismäßig die Staatsausgaben sogar in den heftigsten Krisenzeiten noch gestiegen sind. Diese Tatsache, die gelegentlich Erstaunen hervorruft, werden wir weiter unten genauer belegen.

Die Beobachtungen Wagners dürften gerade heute wieder interessieren, wo wir sehen, wie der Staat ganz neue Gebiete seiner Einflußphäre unterstellt. Wenn auch die Aufwendungen für reine Verwaltungsaufgaben und soziale Zwecke wenigstens absolut wieder etwas sinken, so ergeben die Ausgaben für eine aktive **Konjunkturpolitik,** die häufig nicht einmal durch die öffentlichen Haushaltspläne gehen, sondern als langfristige und niedrig oder gar nicht verzinsliche Kredite von staatlich beaufsichtigten Organisationen zur Verfügung gestellt werden, eine weitreichende neue funktionelle Ausdehnung der Staatstätigkeit.

Da es den Anschein hat, daß die aktive staatliche Konjunkturpolitik an Bedeutung immer mehr gewinnt, dürfte es sich hier um eine Entwicklung handeln, die ebenso bedeutsam werden kann, wie es die Uebernahme sozialpolitischer Funktionen auf den Staat vor etwa einem halben Jahrhundert war. Schon in den letzten Jahren haben wir gesehen, daß viele Staaten zu Interventionen gezwungen wurden, die zwar häufig aus der vorwiegend liberalen Geisteshaltung heraus nur zögernd und widerwillig erfolgten, die sich aber nicht umgehen ließen, wenn die private Wirtschaft selbst sich nicht mehr zu helfen wußte. So übernahm z. B. das Deutsche Reich nach dem Bankenkrach vom 13. Juli 1931 die Sanierung des zusammengebrochenen deutschen Privatbankwesens, so war in Frankreich ein Subventions- und Stützungssystem ausgebildet, mit dem offenbar erst jetzt die Regierung Flandin brechen will, und so sprang in vielen Ländern der Staat in die Bresche, wenn es gar nicht anders ging; meistens aber ohne systematisch regelnde und lenkende Befugnisse in größerem Ausmaße zu beanspruchen, so daß das demagogische Schlagwort von der „Sozialisierung der Verluste" auftauchen konnte.

Um uns die gewaltige Ausdehnung der Staatstätigkeit der beiden letzten Jahrzehnte vor Augen zu führen, wollen wir den Anteil der Finanzwirtschaft am Volkseinkommen bestimmen. Dazu vergleichen wir den Steuerbedarf mit dem Volkseinkommen, wobei allerdings die Berechnungen des Volkseinkommens nicht ganz einheitlich sind, sondern gelegentlich voneinander abweichen. Unsere Berechnungen stützen wir hier sowie auch im folgenden auf die Angaben des Statistischen Reichsamtes [19]). Da es uns in erster Linie auf das Verhältnis zweier Summen zueinander ankommt, werden auch die Fehlerquellen eliminiert, die durch die Veränderungen des Geldwertes auftreten.

An Hand einiger detaillierter Zahlen über die Entwicklung in Deutschland können wir den Trend des wachsenden Finanzbedarfs genau verfolgen. Im Jahre 1913/14, dem letzten Vorkriegsjahr, betrug bei einem Volkseinkommen von rund 45,7 Milliarden Mark und einem Steuerbedarf von etwa 3,1 Millrd. Mark der Anteil des Steuerbedarfs 6,9 %; im Jahre 1929/30 erreichten wir den höch-

[19]) s. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1934.

sten Stand sowohl des Volkseinkommens (75,9 Mllrd.) wie auch des Steuerbedarfs aller öffentlichen Körperschaften. (14,4 Mllrd.) Der Prozentsatz des Steuerbedarfs am Volkseinkommen stieg auf fast das Dreifache der Vorkriegszeit, nämlich auf 19,5 %, um dann im Jahre der schärfsten Krisensituation (1932/33) noch weiter auf 25 % zu steigen, weil hier das Volkseinkommen seinen Tiefpunkt (45,3 Mllrd.) erreichte, von dem es sich 1933 mit einer Summe von 46,4 Mllrd. wieder etwas erholte. Da nach Fritz Karl Manns [20]) Berechnungen auch in den übrigen west- und mitteleuropäischen Staaten der Steuerbedarf im Verhältnis zum Volkseinkommen von der Vorkriegszeit an auf etwa das Doppelte emporgeschnellt ist und dieses Verhältnis in Sowjetrußland sogar das Vier- bis Fünffache ausmacht, können wir die Richtigkeit unserer Behauptung von dem gewaltigen strukturellen Anwachsen des öffentlichen Finanzbedarfs als bewiesen ansehen.

Mag auch ein Teil dieser Ausgabensteigerung auf die unmittelbaren und mittelbaren Kriegsfolgen zurückzuführen sein, so ist doch ihre Begründung in erster Linie in der Ausdehnung der Staatstätigkeit auf das neue Gebiet in der Sozialpolitik und der steigenden Anforderung an die öffentlichen Körperschaften bei den schon bestehenden Zweigen öffentlicher Verwaltung (z. B. verstärkte Kulturpflege, intensivere Verwaltungstätigkeit, erhöhte Pflichten auf dem Gebiet des öffentlichen Versorgungswesens) zu suchen. Die Tatsache, daß die riesigen Soziallasten zum wesentlichen Teil auf den Gemeinden ruhte, so daß deren Finanzgebarung schier unüberwindlichen Schwierigkeiten gegenüberstand, zeigt, daß bei der Uebernahme neuer Aufgabengebiete durch die öffentliche Hand von Anfang an die Verteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften im Hinblick auf deren finanzielle Möglichkeiten berücksichtigt werden muß. Konkret gesprochen: den Gemeinden hätte zur Erfüllung ihrer Aufgaben durch einen darauf abgestimmten systematischen Finanz- und Lastenausgleich genügend Bewegungsfreiheit zur Erfüllung ihrer Aufgaben gegeben werden müssen. Unter diesem Gesichtspunkt wird auch die durch eine aktive öffentliche Konjunkturpolitik neu geschaffene Situation zu betrachten sein.

---

[20]) s. F. K. Mann, Die Staatswirtschaft unserer Zeit, S. 7.

Die öffentliche Wirtschaft hat nun nicht nur durch ihren verstärkten Steuerbedarf einen immer größeren Anteil am Wirtschaftsgeschehen ihrer Kontrolle unterstellt, sondern sie ist auch immer stärker erwerbswirtschaftlich hervorgetreten. Die gesamte Verkehrs- und Versorgungswirtschaft, die in ihren Anfängen privatkapitalistisch gehandhabt wurde und dabei in kapitalarmen oder in wirtschaftlich sich schnell entwickelnden Ländern, wie z. B. Deutschland, häufig von ausländischen Kapitalisten abhängig war, ist nach und nach in den Besitz oder die Kontrolle der öffentlichen Hand überführt worden. Durch ihre Tarifgestaltung, die meistens monopolistisch gehandhabt wird und somit vom privatkapitalistischen Erfolgsstandpunkt aus nur den Gesetzen vom monopolistischen Optimalpreis unterworfen ist, hat damit die öffentliche Wirtschaft weitgehende Beeinflussungsmöglichkeiten in der Hand. Die Tatsache, daß die Tarife oft nach wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten differenziert sind, (z. B. Seehafentarife der Deutschen Reichsbahn) zeugt deutlich von einem Hervortreten der allgemein volkswirtschaftlichen Prinzipien.

Aber die Einwirkungsmöglichkeiten des Staates auf die Wirtschaft werden vor allem akut bei der Verwendung der Einnahmen — bei der Ausgabengestaltung. Gerade für eine aktive Konjunkturlenkung ist die Fähigkeit der Wirtschaftsregulierung durch eine sorgfältig geregelte planvolle Ausgabenpolitik ungeheuer wichtig. Als bedeutendster Großkonsument vergibt die öffentliche Hand riesige Aufträge und ist durch deren Zusammenballung auf einen bestimmten Zeitpunkt oder durch ein Auseinanderziehen in der Lage, die Situation der ganzen Wirtschaft grundlegend zu verändern. Als Großarbeitgeber leistet die öffentliche Hand die größten Gehaltszahlungen. Sie kann daher durch ihre Lohn- und Gehaltspolitik die Kaufkraft entscheidend beeinflussen und damit auf die Nachfrage einwirken. Durch alle diese Faktoren wird der Staatswirtschaft eine so weitgehende Kontrollfunktion übertragen, daß neben die quantitative und funktionelle Ausdehnung der Staatstätigkeit auch die inhaltliche Veränderung tritt.

2. Oeffentliche und private Wirtschaft.

War es früher die entscheidende Aufgabe des Fiskus, dem Staat die nötigen Mittel zu beschaffen, so ist heute eine kontrollierende und regulierende Finanzwirtschaftspolitik in den Vordergrund getreten. Von der rein fiskalischen Finanzpolitik, die die Einnahmegestaltung nur nach dem öffentlichen Finanzbedarf bestimmt, erfolgte der Uebergang zur ökonomischen Finanzwirtschaftspolitik, durch die die Finanzwirtschaft die allgemeinen volkswirtschaftlichen Tendenzen zu beeinflussen versucht; oder, wie es Mann [21]) ausdrückt, wir sind vom Anteilsystem zum Kontrollsystem vorgeschritten. Dadurch werden schon von der reinen Steuerpolitik immer mehr ökonomische, soziale u. politische Notwendigkeiten berücksichtigt und der Fiskus gewöhnt sich daran, auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung nicht nur peinlich Rücksicht zu nehmen, sondern sie unter Umständen auch im Sinne seiner wirtschaftspolitischen Grundsätze zu beeinflussen. Und das ist eine höchst wichtige Voraussetzung für die Durchführung jeder lenkenden Konjunkturpolitik. Steuerlich differenzierte Behandlung bestimmter Wirtschaftszweige und Unternehmungsformen, die dem Staat erwünscht oder unerwünscht sind, steuerliche Begünstigung bestimmter Berufsgruppen, die für die Volksgemeinschaft als besonders wesentlich angesehen werden, Benachteiligung der Unverheirateten und Kinderlosen zugunsten der Kinderreichen aus bevölkerungspolitischen Gründen — all das sind Regeln, die in vielen Staaten längst durchgeführt sind und als völlig selbstverständlich angesehen werden.

Wenn sich nun der staatswirtschaftliche Sektor immer weiter ausdehnt, erhebt sich die Frage nach der Möglichkeit einer völligen Ausfüllung des gesamten Wirtschaftsraumes durch die Staatswirtschaft und die Ueberführung der Marktwirtschaft in eine reine Organwirtschaft. In Anbetracht der gegenwärtig erkennbaren Tendenzen und in Ansehung der Tatsache, daß in der Wirtschaftsgeschichte ein System nie in Reinkultur verwirklicht wurde, sondern immer mit den Ausläufern oder den Keimen anderer Wirtschaftssysteme ringen mußte, ist anzunehmen, daß auch

[21]) s. F. K. Mann, Die Staatswirtschaft unserer Zeit, S. 11/12.

der Dualismus Staatswirtschaft — Privatwirtschaft wenigstens in übersehbarer Zeit bestehen bleiben wird. Freilich gibt es zwischen den beiden Sektoren unserer Wirtschaftssysteme keine absolute Trennung mehr; wir haben uns daran gewöhnt, den Staat als den die Wirtschaft in sich einschließenden Oberbegriff anzusehen. Die Geschichte der letzten Zeit zeigt uns, daß immer häufiger die Staatsorgane regelnd und lenkend in marktwirtschaftliche Vorgänge und privatwirtschaftliche Organisationen einzugreifen gezwungen sind. Andererseits sehen wir, daß auch in Ländern mit einer so starken Staatsautorität wie Italien und Deutschland die private Wirtschaft im staatlich abgegrenzten Rahmen ihre Daseinsberechtigung hat und daß auch hier der privaten Initiative größte Bedeutung zugesprochen wird.

Selbst in Sowjetrußland, wo an sich die ganze Wirtschaft staatlicher Planung unterstellt ist, bleibt so etwas wie ein privatwirtschaftlicher Raum bestehen, wenn wir bedenken, daß die Wirtschaftsunternehmungen vom Staatshaushalt abgetrennt sind und nur die Nettobeträge ihrer Erfolgsrechnung im Haushalt aufgeführt werden. Die Unternehmungen werden zwar von Funktionären des Staates geleitet, haben aber die Form von Aktiengesellschaften oder ähnliche privatrechtliche Organisationsformen. Wenn auch die Eingliederung in den allgemeinen Wirtschaftsplan vollkommen ist, so bleibt doch für privatwirtschaftliche Kalkulation und persönliche Initiative in der Gestaltung der Unternehmungen noch ein gewisser Raum, da vielfach nur die Verluste und Ueberschüsse mit der Staatskasse zu verrechnen sind. Bedenkt man, daß noch 1927 fast 63 % der Bruttoproduktion in Sowjetrußland von geduldeten und konzessionierten Privatbetrieben geleistet werden [22]), so ist die Annahme gerechtfertigt, daß auch Rußland in seiner Wirtschaftspolitik privatwirtschaftliche Kräfte und Ueberlegungen berücksichtigen muß.

Wir deuteten bereits an, daß dem Staat ein Primat der Wirtschaft gegenüber zuzusprechen sei. Der Staat hat als Organisationsform der Volksgemeinschaft die natürlich eigennützigen Interessen der Einzelnen und der Wirtschaftsgruppen mit dem Interesse des Ganzen in einen

[22]) s. F. K. Mann, Die Staatswirtschaft unserer Zeit, S. 1.

Zusammenhang zu bringen, der den größten Nutzen für die Gesamtheit gewährleistet. Somit ist der Sektor der öffentlichen Wirtschaft, die vom Staat und seinen Unterorganisationen geleitet wird, von ganz anderen Prinzipien beherrscht als der der privaten Wirtschaft. Für die Staatswirtschaft, die grundsätzlich notwendig zentralistisch und organhaft ist, ist nicht die Preisentwicklung und die Marktgestaltung der entscheidende Faktor, sondern für sie ist der Wille der Staatsorgane maßgebend, der seinerseits von allgemeinen volkswirtschaftlichen Ueberlegungen und auch außerwirtschaftlichen Motiven politischer und sozialer Natur bestimmt wird.

Daher spricht Colm[23]) von einer Organwirtschaft, als deren entscheidendes Kriterium die Entscheidungsbefugnis der zuständigen Instanzen über Ausmaß und Inhalt der wirtschaftlichen Leistung anzusehen ist. Im Gegensatz dazu ist für die Marktwirtschaft die kaufkräftige Nachfrage und die jeweilige Marktsituation bestimmend. Wir müssen uns allerdings davor hüten, hier einer allzu sauberen und korrekten Grenzziehung zuzustimmen. Denn wenn wir auch sahen, daß ein völliges Einschmelzen der Privatwirtschaft in die Staatswirtschaft zwar theoretisch denkbar, aber in praxi kaum zu erwarten ist, so füllen doch diese beiden Sektoren der Wirtschaft keineswegs zwei völlig voneinander getrennte Gebiete aus, in denen jeweils absolut verschiedene Organisationsformen und Wirtschaftsprinzipien herrschen. Nur der Wirtschaftsgeist ist grundsätzlich in der dem allgemeinen Nutzen gewidmeten Staatswirtschaft ein anderer als in der naturnotwendig selbstsüchtigen Privatwirtschaft. Im übrigen aber finden wir in der Marktwirtschaft Abreden und Organisationen zur Stabilisierung der Preise und zur Lenkung der Nachfrage sowie privatwirtschaftliche Unternehmungen, deren Ausmaße und Organisationsform sie zu einer ziemlich willkürlichen — nur durch die Grenzen des Optimalpreises gehemmten — Gestaltung der Preise und des Marktes befähigen. Andererseits haben die erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen der öffentlichen Hand trotz ihrer volkswirtschaftlichen Bestimmung auf die kaufkräftige Nach-

[23]) s. Gerhard Colm, Volkswirtschaftlichee Theorie der Staatsausgaben.

frage und auf die Marktchancen Rücksicht zu nehmen. Colms an sich sehr klare Unterscheidung zerreißt somit die Einheit aller staatswirtschaftlichen Bestätigungsmöglichkeiten, die wir gerade im Hinblick auf eine aktive Konjunkturpolitik gewahrt wissen wollen. So verläuft denn auch für ihn die Grenze zwischen Organwirtschaft und Marktwirtschaft zwischen den öffentlichen Anstalten als Leistungsorganisationen, die ihre Kosten nur teilweise durch Beiträge der Benutzer decken, und der öffentlichen Erwerbswirtschaft, bei der der Staat Unternehmer ist. Wir dagegen wollen unter Staatswirtschaft die Gesamtheit aller fiskalischen und ökonomischen Einflußmöglichkeiten des Staates verstehen und uns dabei klarmachen, daß die Staatswirtschaft eben in zwei Typen zerfällt. Einmal die öffentlichen Erwerbsunternehmungen, die zwar grundsätzlich marktwirtschaftlich orientiert sind, aber daneben vom Staat selbstverständlich seinen allgemeinen wirtschaftspolitischen Absichten entsprechend eingesetzt werden, zum anderen die öffentliche Haushaltsführung, zu deren Kostendeckung der Rückgriff auf die Einzelwirtschaften notwendig ist. Nur die völlig einheitliche Führung dieser beiden Teile kann eine erfolgreiche staatliche Konjunkturpolitik ermöglichen.

3. Die konjunkturpolitischen Aufgaben der öffentlichen Finanzwirtschaft.

Unter einer erfolgversprechenden Konjunkturpolitik verstehen wir einen organischen Komplex wirtschaftlicher Maßnahmen zur Regulierung des Konjunkturzyklus auf Grund der volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten. Es bedarf kaum vieler Worte, um zu beweisen, daß eine derartige Politik nur vom Staat und den Gemeinden betrieben werden kann. Selbst eine rein monetäre Konjunkturpolitik kann ohne staatliche und sogar internationale Unterstützung und Beaufsichtigung nicht mit Erfolg durchgeführt werden. Auch die Kartelle, die sich selbst häufig ausgleichende und stabilisierende Tendenzen zuschreiben, sind nicht die geeigneten Instrumente zur Durchführung einer Konjunkturpolitik, obwohl sich der Staat ihrer bedienen und sich vor allem die überstaatlichen Einflußmöglich-

keiten internationaler Kartellvereinbarungen zu Nutze machen kann. Das vom Staat gelegentlich angewandte Mittel von Zwangskartellierungen und Zwangsbeischlüssen aus preispolitischen und produktionsregelnden Gründen liegt in dieser Richtung. Aber der Sinn der Kartelle besteht doch darin, die Preise für einen bestimmten Wirtschaftszweig unter allen Umständen zu halten. Wenn das besonders bei Gütern, deren Nachfrage wenig elastisch ist, gelingt, sind damit häufig Preiseinbrüche auf anderen Märkten als Folge einer Nachfrageverlagerung verbunden, die volkswirtschaftlich höchst schädlich ist, und die nicht kartellierte Wirtschaftsgruppen — vor allem die Landwirtschaft und das Handwerk — in eine Notlage bringen kann. Darüber hinaus aber fehlt den Kartellen jede ausgleichende Wirkung im Aufschwung, da ihnen natürlich preissenkende Absichten völlig fern liegen, sondern ihr Ideal viel eher in einer ewigen Weiterführung des Aufschwungs besteht. Alle privatwirtschaftlichen Vereinbarungen sind eben ganz naturgemäß durch das Erwerbsinteresse und den individuellen Vorteil des Einzelnen bestimmt. An diesem Grundsatz kann auch ein noch so hohes Verantwortungsgefühl der Unternehmer nichts ändern, da das Streben nach möglichst großen Vorteilen für die eigene Unternehmung doch zum Wesen des Kapitalismus gehört. Das bedeutet gar keine geringere Wertung, das muß nur beachtet und dem anders gearteten Ethos der öffentlichen Wirtschaft gegenübergestellt werden, die an dem Allgemeininteresse orientiert ist, und die daher sowohl bremsend im Aufschwung wie auch anregend in der Depression wirken kann. Denn die Träger der öffentlichen Wirtschaft sind der Staat und die Gemeinden als die Organisationsformen des Volkes. Ihr Ziel ist daher nicht die Befriedigung von Einzelbedürfnissen, sondern von Gemeinschaftsbedürfnissen, so daß für die öffentliche Wirtschaft grundsätzlich unter jedem System das Motto gilt „Gemeinnutz geht vor Eigennutz"; das der Volksgemeinschaft Nützliche, nicht das egoistische individuelle Gewinnstreben ist das oberste Ziel ihres Handelns.

Die Ausschaltung der privaten Wirtschaft als Träger der Konjunkturpolitik sagt aber keineswegs zugleich auch, daß der Staat sich nicht der privaten Wirtschaft zur Erfüllung seiner konjunkturpolitischen Intentionen bedienen

kann, oder daß ein Schutz der privaten Wirtschaft und eine Wiederherstellung des gefährdeten oder schon empfindlich gestörten wirtschaftlichen Automatismus nicht das entscheidende Ziel konjunkturpolitischer Staatseingriffe sein kann. In diesem Fall würde es sich vorwiegend um Maßnahmen zur Krisenbekämpfung handeln, die in Preisfestsetzungen, Valorisationen und Restriktionen, Auflockerung des Kapitalmarktes und Zinssenkungen, sowie auch Subventionen und Steuervergünstigungen bestehen können. Wir werden später auch diese Möglichkeiten noch genauer erörtern, wollen aber hier schon den anderen Weg der staatlichen Konjunkturpolitik, den der Lenkung des Konjunkturzyklus durch den ganzen Einsatz einer nicht mehr nur fiskalischen, sondern sich ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung und Verantwortlichkeit bewußten öffentlichen Finanzwirtschaft in den Vordergrund rücken. Das eingangs gezeigte Anwachsen des öffentlichen Bedarfs und die immer innigere Verflechtung der Haushaltsführung mit der Konjunkturentwicklung hat der öffentlichen Wirtschaft erst die Möglichkeit, aber zugleich auch des eigenen Bestehens wegen die Pflicht zu konjunkturpolitischer Aktivität gegeben. Moderne Finanzpolitik ist schlechterdings unmöglich ohne konjunkturpolitische Rücksichten und Ueberlegungen; eine gesunde Konjunkturpolitik aber ist ebenso unmöglich ohne eine finanzpolitische Grundlage, wenn sie sich nicht auf mehr oder minder instinktive Abwehrversuche während der Krise und Depression beschränken will.

III. Die beiden konjunkturpolitischen Möglichkeiten der Finanzwirtschaft.

Der Staat kann heute der Konjunkturentwicklung gegenüber eine uninteressierte oder neutrale Haltung nicht mehr einnehmen. Die Konjunkturen sind da und beeinflussen die öffentliche Wirtschaft so stark, daß sie ganz zwangsläufig reagieren muß und durch diese Reaktionen ihrerseits wieder die Konjunkturentwicklung beeinflußt. An die Stelle eines vorwiegend konjunkturreaktiven Verhaltens der Finanzwirtschaft kann aber auch ein höchst aktives, zwingendes und die Konjunkturen bändigendes Handeln der Finanzwirtschaftsleitung treten. Zweifellos ist in beiden Fällen die Haltung der Staatsführung an der Konjunkturentwicklung orientiert. Aber die Handlungsweise des konjunkturreaktiven Staatsmannes ist von der des konjunkturlenkenden völlig verschieden.

Wir wollen daher zwei Möglichkeiten des öffentlichen Konjunkturverhaltens grundsätzlich unterscheiden:

1. die Konjunkturreaktion,
2. die Konjunkturlenkung.

Harald Fick gibt in seinem Buch „Finanzwirtschaft und Konjunktur" eine Vierteilung des öffentlichen Konjunkturverhaltens derart, daß er spricht von 1. der Anpassungsmethode, 2. der Ueberbrückungsmethode, 3. der Ausschaltung des Konjunktureinflusses durch Ausbau eines möglichst wenig konjunkturreagiblen Einnahmesystems und 4. dem Konjunkturhaushalt[24]). Da wir die beiden letzten Punkte als Unmöglichkeiten ansehen[25]), glauben wir, sie auch bei der Einteilung vernachlässigen zu können. Innerhalb der beiden verbleibenden, entscheidend unterschiedlichen Verhaltungsweisen ergeben sich wieder allerlei Nuancen, von denen wir die einer rein passiven Konjunkturreaktion und einer fallweisen Krisenbekämpfung als Hauptteile der Konjunkturreaktion

[24]) vergl. Egbert Munzer: Dynamischer Staatshaushalt?
[25]) vergl. S. 30 und S. 84

betrachten wollen. Wir werden sehen, wie geradezu „automatisch" bei heftigen Krisen- und Depressionserscheinungen die Vertreter der passiven Reaktionsmethode, die von Fick als Anpassungsmethode [26]) bezeichnet wird, zu Beeinflusungsversuchen gezwungen werden, die dann natürlich meistens systemlos und ohne klare Zielsetzung erfolgen müssen.

Unser Einteilungsschema ermöglicht es, die Gegensätze in der grundsätzlichen Auffassungsweise und die durch die Entwicklung erzwungene Veränderung in der praktischen Finanzpolitik gleichermaßen klar herauszustellen. Besonders wichtig ist es uns dabei, ganz sinnfällig herauszuarbeiten, daß in den beiden Hauptgruppen jeweils die Vertreter bestimmter weltanschaulicher und wirtschaftstheoretischer Richtungen ihre Meinungen bestätigt finden. Die Reaktionsmethode im weiteren Sinne entspricht den liberalen Theorien, die den Staat von einer Beeinflussung der Wirtschaft so lange fernhalten möchten, wie es irgend geht, und die daher auch für die öffentliche Finanzwirtschaft den reinen Fiskalismus als Ideal ansehen. Die Konjunkturlenkungsmethode, die in der praktischen Politik zwar noch nie verwirklicht wurde, deren Forderungen aber wahrscheinlich immer mehr Boden gewinnen werden, geht dagegen auf die staatswirtschaftlichen Gedankengänge zurück, wie sie etwa schon — wenn auch auf anderer Grundlage — von Adolf Wagner vertreten wurden, und wie sie heute in der Wirtschaftspolitik fast aller großen Nationen schon ihren Niederschlag gefunden haben. Man darf daher annehmen, daß diese Methode, wenn auch nur langsam und schrittweise, so doch unaufhaltsam zur

[26]) Der Ausdruck „Anpassungsmethode" wird auch von Alfred Müller in seiner „Oekonomischen Theorie der Konjunkturpolitik" angewandt. Müller versteht darunter aber ganz etwas anderes als Fick. Für ihn handelt es sich um eine Methode der Preisanpassung, die mit finanzwirtschaftlichen Vorgängen nichts zu tun hat. „Die Anpassungsmethode sucht den Preis so zu regulieren, daß die Verteilung der Güter nach der Intensität der Bedürfnisse erfolgt, damit keine Verluste dadurch entstehen, daß ein nicht richtig angepaßter Preis zu schwache Nachfrageschichten künstlich auf den Markt zieht oder kaufkräftige Nachfrage heranzuziehen unterläßt". (S. 20/21) An diesen Begriffsinhalt denkt Harald Fick bei der Verwendung des Terminus natürlich in keiner Weise.

Grundlage der staatlichen Konjunkturpolitik wird, wenn sie sich als wirtschaftlich vorteilhaft erweist.

Die Tatsache, daß erst in neuester Zeit, so recht eigentlich erst nach dem Kriege, die Krisen und ihre Folgen zur ernsten Gefahr für den Staat wurden, hat dazu geführt, daß systematische Untersuchungen über die Bedeutung der Konjunkturen für die Finanzwirtschaft und deren wechselseitige Beziehungen überhaupt nicht angestellt wurden. Erst in allerletzter Zeit begannen die Theoretiker, sich eingehend mit diesen Problemen zu beschäftigen, wobei allerdings die haushaltstheoretischen Erörterungen im Vordergrund stehen, so daß z. B. die Frage nach der Rolle der Gemeinden in einem System öffentlicher Konjunkturpolitik weder gestellt noch beantwortet wurde. Ueber die drei Arbeiten, die hier für uns vor allem beachtlich sind, über Harald Ficks bedeutsames Buch „Finanzwirtschaft und Konjunktur", über Hans Ritschls Untersuchung über den „Staatshaushalt in der Depression" und über Egbert Munzers Vorschlag des „Dynamischen Staatshaushalts" werden wir am Schluß der Arbeit zusammenhängende Bemerkungen machen, da es zweckmäßig erscheint, zunächst durch unsere eigene Darstellung die zur Debatte stehenden Probleme allgemein klarzulegen.

IV. Die Konjunkturreaktion.

1. Die praktischen Erfahrungen in der Vergangenheit und die Konjunkturempfindlichkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft.

Die Methode einer passiven Konjunkturreaktion, die Anpassungsmethode, wurde bisher fast überall angewandt. Daher können wir an praktischen Beispielen ihre Wirksamkeit sehr gut beobachten, wenn wir uns die Beeinflussung der öffentlichen Wirtschaft durch die Konjunkturen in den letzten Jahren vor Augen führen. Dieser Abschnitt unserer Arbeit wird dadurch verhältnismäßig groß werden, daß wir uns bei dieser Gelegenheit auch wenigstens einen oberflächlichen Begriff von der Konjunkturempfindlichkeit der einzelnen Einnahme- und Ausgabepositionen machen wollen. Diese Feststellungen sind für die Problematik der finanzwirtschaftlichen Konjunkturpolitik aber von so wesentlicher Bedeutung, daß wir sie nicht übergehen können.

Die beiden Zweige der öffentlichen Wirtschaft — sowohl die Erwerbswirtschaft wie vor allem die Haushaltswirtschaft — werden von jeder Veränderung der Wirtschaftslage betroffen, so daß der Konjunkturzyklus sie vor immer neue Situationen stellt. Obgleich der Einfluß der Depression auf die Finanzwirtschaft nicht bedeutsamer als der des Aufschwungs ist, tritt doch die durch die Depression verursachte unangenehme Finanzschere, die auf der rückläufigen Tendenz der Staatseinnahmen und dem gleichzeitig in steiler Kurve steigenden Finanzbedarf beruht, besonders unangenehm in Erscheinung, so daß konjunkturpolitische Ueberlagerungen häufig erst in der Depression einsetzen[27]). Naturgemäß paßt sich die Haus-

[27]) Als Zeichen dafür, das selbst ein so hervorragender Fachmann auf unserem Gebiet wie Harald Fick auf diese Tendenzen Rücksicht nehmen zu müssen glaubt, wollen wir folgende Sätze seines am 1. Juli 1934 im „Bankarchiv" erschienenen Aufsatzes „Finanzpolitik als Mittel der Konjunkturpolitik" zitieren: „Wir nennen auch die

haltsentwicklung in großen Zügen gesehen automatisch der jeweiligen Konjunkturlage einigermaßen an. Aber bestimmte Einnahme- und Ausgabepositionen sind stärker konjunkturempfindlich als andere, so daß wir uns in den folgenden Abschnitten den notwendigen Ueberblick über die Konjunkturreagibilität der Staatseinnahmen und -ausgaben verschaffen wollen. Während die Differenzierung der öffentlichen Einnahmen nach ihrer Konjunkturempfindlichkeit besonders durch eine Untersuchung der einzelnen Einnahmearten erzielt wird, ist bei den öffentlichen Ausgaben vor allem eine Unterscheidung nach den verschiedenen öffentlichen Körperschaften notwendig. So hat sich in der letzten Krise gezeigt, daß z. B. die Gemeinden von der Konjunkturentwicklung stärker als die Staaten beeinflußt wurden — zum Teil aus natürlichen, zum Teil aus organisationsmäßig bedingten Gründen.

a) Die Konjunkturempfindlichkeit der einzelnen Steuern.

Bei der Konjunkturempfindlichkeit der Staatseinnahmen handelt es sich in erster Linie um die Steuern[28]), die ja den größten Einnahmeposten ausmachen. Für die Reaktionen der einzelnen Steuer ist entscheidend die Konjunkturempfindlichkeit ihrer Steuerbemessungsgrundlage.

Daneben spielen allerdings auch eine Anzahl andere Faktoren eine Rolle, so die technische Ausgestaltung, vor allem die Stärke der Steuerprogression, die Erhebungsweise und die Steuertermine, weiterhin psychologische und politische Momente, die häufig übersehen werden, deren Bedeutung aber allgemein ist und die wir gerade in Deutschland zur Genüge kennen gelernt haben. Wir sahen, wie in einem Staat mit wankender Macht, dem ein großer Teil der Staatsbürger mit Abneigung gegenübersteht, die Steuer-

---

Versuche, eine bestehende Depression zu lindern oder aus einer Krise den bitter notwendigen Ausweg zu finden, Politik zur Beeinflussung der Konjunktur — obwohl es sich nur um einen Teil des ganzen Zyklus handelt, der der Beeinflussung unterliegen soll. Im folgenden handeln wir von der Konjunkturpolitik in diesem engeren Sinne."

[28]) vergl. dazu Fritz Neumark, Konjunktur und Steuern.

moral[29]) immer mehr sinkt, da es fast als moralischer gilt, den Staat zu betrügen, als ihm ehrlich seine Abgaben zu leisten. Allerdings ist die bedenkliche Ansicht, daß es weniger ehrenrührig sei, die Staatswirtschaft zu hintergehen als einen Privatmann, unter der Einwirkung stark individualistischer Gedankengänge weit verbreitet und wohl unter allen Staatsformen zu finden. Auch die von der jeweiligen Konjunkturlage stark beeinflußte Kapitalflucht ist in einem schwachen Staat verhältnismäßig leichter durchzuführen, so daß dadurch große Steuerobjekte gerade in Depressionszeiten dem fiskalischen Zugriff entzogen werden. Da in Depressionsperioden nach dem alten System häufig Steuererhöhungen vorgenommen werden, die besonders schwer zu tragen sind, wächst hierbei die Steuerunlust ständig, umso mehr als auch die Möglichkeit der Steuerüberwälzung in der Depression wegen des stärkeren Widerstandes der Vor- und Nachmänner natürlich geringer ist als im Aufschwung.

Die Erkenntnis der Konjunkturempfindlichkeit der Steuerbemessungsgrundlage wird nicht unwesentlich dadurch gehemmt, daß strukturelle Veränderungen die rein konjunkturmäßigen Bewegungen häufig überlagern. So wurde die Konjunkturempfindlichkeit einer der wichtigsten Steuern, der Einkommensteuer, lange Zeit unterschätzt, da die Steigerung des Volkseinkommens in den meisten Ländern eine strukturell bedingte stärkere Ergiebigkeit dieser Steuer mit sich brachte. An sich reagiert die Einkommensteuer ziemlich stark, aber nicht gleichmäßig auf die Konjunkturen. Einkommen, die unmittelbar der wirtschaftlichen Betätigung entstammen, (vor allem die Objekte der deutschen Körperschaftssteuer) sind naturgemäß konjunkturempfindlicher als Lohneinkommen, denen eine gewisse Stetigkeit inne wohnt und die zudem häufig durch politische Einflüsse stabilisierenden Einwirkungen unterliegt. Allerdings scheint es uns, als ob die mit der zunehmenden Kartellierung und staatlichen Beaufsichtigung verbundene stärkere Stabilität der Wirtschaftsgebarung (ausgleichende Bilanzpolitik, Dividendenstabilisierung, landwirtschaftliche Preisregelung) auch die Unternehmereinkommen wenigstens etwas weniger konjunkturempfind-

[29]) vergl. G. Schmölders, Steuermoral und Steuerbelastung.

lich machen könnte. Da die großen Einkommen, die vorwiegend aus Unternehmergewinnen, Dividenden- und Renteneinkommen, sowie Spekulationsgewinnen bestehen, besonders konjunkturempfindlich sind, ist auch die größenmäßige Einteilung der Einkommen eines Landes, sowie eben die Stärke der Steuerprogression für die konjunkturelle Entwicklung der Steuerergiebigkeit wichtig. Aehnliche Verhältnisse finden wir bei der Vermögenssteuer, die an sich stärker konjunkturreagibel ist als die Einkommensteuer [30]), was aber dadurch ausgeglichen wird, daß die Bewertungsgrundsätze (Schätzungen sowie mehrjährige Wertfestsetzung) die Konjunkturempfindlichkeit stark mindern. Die stärkste Konjunkturempfindlichkeit aber finden wir bei den Umsatzsteuern und den Kapitalverkehrssteuern, die unmittelbar wirtschaftliche Vorgänge betreffen. Relativ wenig reagieren dagegen die eigentlichen Ertragssteuern, (Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern) die bekanntlich in Deutschland als wichtigste Grundlage für die eigene Mittelbeschaffung der Gemeinden anzusehen sind. Ihre ganze steuertechnische Ausgestaltung — sie beruhen durchweg auf der Ertragsfähigkeit, werden pauschaliert und sind kaum progressiv — macht sie verhältnismäßig konjunkturstabil. Die Konjunkturempfindlichkeit der Verbrauchs- und Aufwandsteuern ist auch relativ schwach und wird durch die Elastizität der Nachfrage bestimmt. Der Verbrauch von Luxusgegenständen ist sehr elastisch, während diese Elastizität, da sie nicht voll ausgenutzt wird, sich bei der Besteuerung von Luxusbesitz nicht voll auswirkt. Am wenigsten konjunkturempfindlich sind Steuern auf Massengenußmittel, da der Verbraucher weniger leicht auf Kaffee, Tee, Kakao oder selbst einige alkoholische Getränke zu verzichten geneigt ist als auf Lebensnotwendigkeiten. Bei den Zolleinnahmen macht sich die Konjunkturentwicklung dadurch bemerkbar, daß in Depressionsperioden einmal das Volumen des Außenhandels sinkende Tendenz aufweist, andererseits aber die Tarife zum Schutze der heimischen Produktion erhöht zu werden pflegen. Da die Tendenzen der Außenhandelsschwankungen durchweg überwiegen, macht sich hier mei-

[30]) siehe auch F. Neumark, Konjunktur und Steuern.

stens eine Einnahmesteigerung im Aufschwung, eine Senkung in der Depression bemerkbar.

Wir sahen, daß die ergiebigsten und wichtigsten Steuern — wie die vom Einkommen und vor allem vom Umsatz — auch besonders konjunkturempfindlich sind. Die Möglichkeit, die Steuereinnahmen dadurch einigermaßen stabil zu halten, daß man hauptsächlich weniger konjunkturempfindliche Steuern heranzieht[31]), ist also nicht gegeben. Immerhin wird es die Aufgabe einer klugen Staatsführung sein, Steuern, die relativ unergiebig sind und zugleich sehr stark auf die Konjunkturentwicklung reagieren, auszumerzen, wie es z. B. bei der Schaumweinsteuer der Fall war, die zudem noch hohe Erhebungskosten hatte. Die wirklich wirksamen Mittel zur Einschränkung der Schwankungen der Staatseinnahmen liegen allerdings in einem planmäßigen Einwirken auf die Gesamtwirtschaft, aus der ja die Steuereinnahmen fließen.

b) Die Konjunkturempfindlichkeit der öffentlichen Erwerbseinnahmen.

Auch die Einnahmen der öffentlichen Hand aus den Erwerbsbetrieben weisen verhältnismäßig starke Schwankungen auf, da es sich hierbei durchweg um konjunkturempfindliche Unternehmungen handelt, die durch hohe fixe Kosten eine geringe Elastizität in der Unkostengestaltung haben. Das tritt besonders stark bei den Eisenbahnbetrieben in Erscheinung. Wir kannten in Deutschland in der Vorkriegszeit das Mittel der Ausgleichsfonds zur Verhinderung allzu schädlicher Einnahmeschwankungen bei den einzelstaatlichen Eisenbahnen. In der Nachkriegszeit hat sich die Konjunkturempfindlichkeit der Eisenbahngesellschaften vor allem im Güterverkehr noch wesentlich gesteigert, so daß man sogar mit Recht die Wagengestellung der Reichsbahn als ein wertvolles Konjunkturbarometer ansieht. Bei der Deutschen Reichsbahngesellschaft sind in der Nachkriegszeit die Betriebsüberschüsse von 694 Mill. Reichsmark im Jahre 1925 auf rund

[31]) vergl. dazu Seite 23

880 Mill. in 1927 gestiegen, um 1932 zu einem Defizit von etwa 150 Mill. Reichsmark zu werden. Seither hat sich bekanntlich die Lage der Reichsbahn unter den Einwirkungen des Konjunkturanstiegs wieder merklich gebessert.

Als wesentlich weniger konjunkturreagibel hat sich die Deutsche Reichspost erwiesen, bei der die Ueberschüsse von 1927 bis 1932 nur um rund 60 Mill. Reichsmark schwankten, was bei einer Gesamtsumme von über 200 Mill. nur rund 25 % ausmacht. Dabei muß man allerdings neben der geringen Konjunkturempfindlichkeit von Postbeförderung und Telephonie, den Haupteinnahmequellen des Postbetriebes, berücksichtigen, daß durch strukturelle Einnahmesteigerungen im Telephonverkehr und vor allem im Rundfunkwesen die konjunkturbedingte Entwicklung nicht ganz klar erkennbar ist.

Bei den Erwerbsunternehmungen der öffentlichen Hand machen sich im übrigen verschiedene Strömungen bemerkbar. In Deutschland können wir bei den Unternehmungen der Länder durchweg eine starke Konjunkturempfindlichkeit erkennen, hervorgerufen dadurch, daß es sich hier vornehmlich um Grundstoffindustrien mit hohen fixen Kosten handelt, die zudem auch zu einer zum Teil durch politische Gründe bedingten verhältnismäßig starren Lohnpolitik gezwungen sind. Ein anderes Bild bieten dagegen auf den ersten Blick die Versorgungsbetriebe der Gemeinden, die verhältnismäßig stabile, erst in den Jahren schärfster Krise absinkende Einkünfte aufweisen. So betrugen die Reineinnahmen der Gemeinden aus ihren Erwerbsvermögen noch 1931 etwa 650 Mill. Reichsmark gegen 620 Mill. in 1928, was einem Verhältnis von 13,7 % des Zuschußbedarfs gegen 12 % in 1928 entspricht. Dabei muß man aber die rigorose Tarifpolitik der Gemeinden beachten, die mit ihrer Monopolstellung auf dem Gebiet der Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung sowie vielfach auch im lokalen Verkehrswesen einfach eine zusätzliche Besteuerung durchführten und damit die Wirtschaft gerade in der Krisenzeit aufs schwerste schädigten, ein treffendes Beispiel für konjunkturpolitisch unkluge und gefährliche Maßnahmen, wie sie durch eine mangelnde zentrale Konjunkturpolitik begünstigt oder gar erst ermöglicht werden.

Der Gesamteindruck unseres Ueberblicks über die Konjunkturempfindlichkeit der Staatseinnahmen zeigt uns eindeutig, daß es der öffentlichen Wirtschaft nicht möglich ist, durch die Einnahmegestaltung den Gefahren der Konjunkturschwankungen aus dem Wege zu gehen. Die größten und wichtigsten Einnahmezweige sind sehr konjunkturempfindlich und nötigen den Staat daher, zur Behauptung seines Daseins zu den unwirtschaftlichen Maßnahmen eines immer erneuten Anziehens der Steuerschraube oder ähnlicher schädlicher Versuche, sich unter allen Umständen die notwendigen Mittel zu beschaffen, zu schreiten.

c) Differenzierte Konjunkturempfindlichkeit der Gemeindeeinnahmen.

Neben der unterschiedlichen Konjunkturempfindlichkeit der einzelnen Einnahmeposten steht eine ähnliche Differenzierung der einzelnen Gebietskörperschaften. Die letzte große Krise hat uns in Deutschland gezeigt, daß viele Gemeinden in besonderem Maße notleidend wurden. Das hat seinen Grund einmal in einer weiter unten behandelten konjunkturbedingten Ausgabensteigerung, geht aber auch auf besondere Schwierigkeiten in der Einnahmegestaltung zurück.

Es gibt leider keine Untersuchungen über die Bedeutung der lokalen Wirtschaftsstruktur für die Gestaltung der Gemeindefinanzen. Es besteht auch kaum die Möglichkeit, bei dem vorhandenen und auswertbaren Material bündige Angaben über diesen Fragenkomplex zu machen. Selbst strukturell sehr ähnliche Stadttypen weisen nicht unerhebliche Unterschiede der Belastung und der Leistungsfähigkeit auf. Es scheint, daß die persönlichen Qualitäten der Stadtverwaltung, die vielfach verschiedenen Abhängigkeiten und Sonderregelungen sowie auch andere uns noch nicht erkennbare Faktoren hierbei eine gewichtige Rolle spielen. Selbst wenn wir bei der kursorischen Behandlung dieser Fragen hier mit einer gewissen Oberflächlichkeit vorgehen müssen, können wir doch einige kaum bestreitbare Tatsachen feststellen. So ist überall zu beobachten, daß die Jndustrie- und Arbeiterstädte, in denen der Anteil der unselbständig Berufstätigen — und zwar der Hand-

arbeiter vor allem — an der Gesamtbevölkerung groß ist, besonders konjunkturempfindlich sind. In ihnen spiegelt sich die Konjunkturentwicklung sehr deutlich wieder, da im Aufschwung alsbald die wirtschaftliche Kapazität stark steigt, die Arbeitslosenmassen geringer werden, somit einerseits die sozialpolitische Belastung sinkt und zum anderen die Steuerkraft wieder wächst. Besonders heftig sind die konjunkturellen Erschütterungen in Gemeinden, in denen vorzüglich Produktionsstätten der Grundstoffe, die ihrerseits sehr konjunkturreagibel sind, oder sehr arbeitsintensive Industrien beheimatet sind. So haben in Deutschland die Ruhrgebietsstädte und die oberschlesischen Industriegemeinden unter der Krise besonders schwer zu leiden gehabt. In diesen Städten sinkt die Steuerkraft in der Depression auf Grund der geringeren Einkommen — besonders der Unternehmungen — sowie auf Grund der Arbeitslosigkeit in stärkstem Maße. Nicht nur die Steuern vom Einkommen werden davon betroffen, sondern die Kaufkraftminderung beeinflußt auch die relativ wenig konjunkturempfindlichen Ertragssteuern und vor allem die Verbrauchssteuern. Ebenso sind die Einnahmen der öffentlichen Werke in diesen typischen Industriestädten infolge der starken Kaufkraftschwankungen durchweg ziemlich unstetig.

Auch Handelsstädte, die an sich oft verhältnismäßig reich sind, weisen meistens einen recht hohen Grad von Konjunkturempfindlichkeit auf, der sich besonders in der Einnahmegestaltung äußert. Daß die Hafenstädte von der Einschränkung des internationalen Handelsvolumens in allen Krisenzeiten sehr hart betroffen werden, hat sich uns gerade jetzt besonders drastisch gezeigt, wenngleich die gegenwärtige Notlage der deutschen Hafenstädte untypisch und durch die besondere Situation des deutschen Außenhandels und der deutschen Devisenlage verschärft ist. Eine relativ geringe Konjunkturempfindlichkeit weisen die „Rentnerstädte" auf, da die Veränderungen der empfangenden Renteneinkünfte aller Art relativ gering sind, so daß diese Städte schon in der Vorkriegszeit häufig als „Steueroasen" eine Sonderstellung einnahmen. Insgesamt ersehen wir aus unserem kurzen Abriß, daß die konjunkturellen Tendenzen in der Einnahmegestaltung der Gemeinden von denen der Finanzentwicklung des Staates durchaus zu unterscheiden sind, worauf bei Versuchen einer finanzwirtschaftlichen Konjunkturpolitik unbedingt zu achten ist).

d) Die Konjunkturempfindlichkeit der öffentlichen Ausgaben.

Ebenso wie die Staatseinnahmen reagieren auch die öffentlichen Ausgaben in verschiedener Weise und verschiedener Stärke auf die Konjunkturentwicklung. Allerdings handelt es sich bei diesen Differenzierungen mehr um die Verschiedenheit der Aufgaben der einzelnen Gebietskörperschaften, als um die verschiedenen Reaktion der einzelnen Ausgabearten.

Da der Einfluß von Strukturveränderungen und politischen Maßnahmen bei den Bewegungen der Ausgabeposten eine besonders große Rolle spielt, sind hier eindeutige Feststellungen schwer zu treffen, so daß wir nur einige Erscheinungen herausgreifen wollen, die für unsere Zwecke besonders wichtig sind. Zunächst einmal können wir die schon oben erwähnte Feststellung, daß der Finanzbedarf in der Depression grundsätzlich steigt, unterstreichen. Wenn trotzdem in den meisten Ländern ein Herabdrücken der Haushaltssummen insgesamt möglich ist, dann nur infolge der Kaufkraftminderung sowie durch rigorose Sparmaßnahmen auf einzelnen Gebieten, deren Wichtigkeit zwar unbestritten ist und deren Vernachlässigung für die Entwicklung einer Nation auf die Dauer sehr schädlich sein kann, die aber im Augenblick ohne allzu große Erschütterungen zurückgestellt werden können. So sehen wir, daß in Deutschland 1928/29 noch 16,1 % des Gesamtzuschußbedarfs der ganzen öffentlichen Verwaltung[32]) (Reich, Länder und Gemeinden) für Zwecke des Bildungswesens ausgeworfen wurden, während der Anteil 1931/32 auf 15,5 % sank und im Krisenjahr 1932/33, das die schärfste Zuspitzung der Lage aufwies, noch weiter gesunken sein dürfte. Wesentlich drastischer als im Bildungswesen ist die Mittelverknappung auf dem Gebiet des Wohnungsbaues, dessen Anteil von 5,8 % im Rechnungsjahr 1928/29 auf 2,5 % in 1931/32 sank. Bedenkt man, daß der Zuschußbedarf der gesamten öffentlichen Verwaltung in Deutschland von 1928/29 bis 1931/32 von 16,9 Mllrd. Reichsmark

[32]) Die Zahlenangaben entstammen alle dem Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1934.

auf 14,3 Millrd., also um gut 15 % gesunken ist, kann man ermessen, wie stark die für Bildungswesen und Wohnungsbau, zwei höchst wichtigen aber nicht existenznotwendigen Gebieten, bereits gehaltenen Summen absolut zurückgegangen sind.

Im Gegensatz zu diesen beiden Posten steht das schon kurz erwähnte starke Anwachsen der Ausgaben für das Wohlfahrtswesen; einmal strukturmäßig bedingt durch die Uebernahme einer aktiven Sozialpolitik durch den Staat, zum andern sehr stark konjunkturell beeinflußt durch das starke Schwanken der Arbeitslosigkeit während der einzelnen Konjunkturphasen. Da der Aufgabenkreis der staatlichen Sozialpolitik seit 1928 sachlich kaum erweitert ist, kann man für das Anwachsen des Anteils des Wohlfahrtswesens am gesamten Zuschußbedarf der öffentlichen Verwaltung von 16,1 % in 1928/29 (damals also genauso groß wie der Anteil des Bildungswesens) auf 27,5 % in 1931/32 vorwiegend die konjunkturellen Einwirkungen verantwortlich machen. Mit der Entspannung der Krisenlage konnten auch die Aufwendungen für das Wohlfahrtswesen wieder eingeschränkt werden. So betragen die Wohlfahrtsausgaben des Reiches im Rechnungsjahr 1933/34 nur noch 1172 Mill. Reichsmark gegen 1501 Mill. in 1932/33, das entspricht einer Senkung um rund 22 %, während der gesamte Finanzbedarf des Reiches nur um rund 13 % niedriger war. Ein absolutes Sinken der Wohlfahrtsausgaben des Reiches war auch schon von 1931/32 auf 1932/33 zu verzeichnen, doch betrug der Rückgang damals nur gut 10 %, während der Finanzbedarf des Reiches gleichzeitig um etwa 18 % sank. Eine echte Einschränkung der Aufwendungen für Wohlfahrtszwecke ist also erst nach der Ueberwindung der Stagnation im Jahre 1933/34 festzustellen. Zu ähnlichen Resultaten führt auch die Untersuchung von einzelstaatlichen und kommunalen Haushaltsplänen.

Interessanter ist die Verschiedenheit der Konjunkturreaktion der Ausgabengestaltung in den einzelnen Gebietskörperschaften. Wir wollen vor allem die Sonderstellung der Gemeinden herauszuarbeiten versuchen und werden das Problem der „Länder" oder „Einzelstaaten" übergehen, da es ja nur für Bundesstaaten von Bedeutung ist. Wenn für uns in Deutschland das Problem „Bundesstaat-Einzelstaaten" oder, wie wir zu sagen pflegen, das „Reich-

Länder-Problem" bei Erörterungen finanzwissenschaftlicher Natur bisher immer besonders wichtig war, so deshalb, weil bei uns dieser Dualismus das gesamte politische und vor allem finanzpolitische Geschehen außerordentlich stark beeinflußte. Durch das Wirken der gegenwärtigen Reichsregierung hat aber jetzt die Vereinheitlichung unseres Staatslebens gewaltige Fortschritte gemacht und wir dürfen wohl erwarten, daß für uns die Epoche, in der Reich und Länder um die Ausgestaltung des Finanzausgleichs und um die Aufgabenverteilung hartnäckig miteinander rangen, bald völlig der Vergangenheit angehören wird. Die ungleichmäßige Reaktion der Staats-[33]) und Gemeindeausgaben auf die Konjunkturbewegungen ist sowohl auf naturbedingte wie auch auf organisatorische Gründe zurückzuführen.

Es ist allgemein bekannt, daß verschiedene Voraussetzungen — Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur, dem Bevölkerungsaufbau, Besiedelungsart, den Lebensgewohnheiten der Bewohner — auch zu verschieden starken Einwirkungsmöglichkeiten der Konjunkturen in den verschiedenen Ländern führen. So war Frankreich als ein Land mit vorsichtiger Investitionspolitik und gleichmäßiger Kapitalneubildung, beides verursacht durch das Rentnerideal, mit seinem gesunden Ausgleich zwischen Industrie- und Agrarproduktion und mit einem verhältnismäßig geringen Bevölkerungsüberschuß lange Zeit hindurch eine von den heftigsten Krisenwirkungen verschonte Konjunkturinsel, während die ganz überwiegend agrarisch eingestellten Länder ebenso wie reine Industrieländer besonders heftig betroffen wurden. Während aber auf dem großen Raum eines Staates ein gewisser Ausgleich zwischen den besonders konjunkturempfindlichen und den stabileren Gebieten meistens hergestellt werden kann, ist eine Gemeinde in ihrer Struktur durchweg so einheitlich, daß sie in sich keine oder nur wenig Kompensationsmöglichkeiten, hat. Wir können also feststellen, daß unabhängig von der Größe der einzelnen Gemeinden eine ungleichmäßige Konjunkturempfindlichkeit durch den Wirtschafts- und Bevölkerungsaufbau bedingt ist.

[33]) Wir gebrauchen den Ausdruck „Staat" im folgenden wieder nicht als Gegensatz zum „Reich", sondern in seiner allgemeinen Bedeutung.

Schon in dem Abschnitt über die Konjunkturempfindlichkeit der öffentlichen Einnahmen hatten wir die Sonderstellung der Gemeinden und die Differenzierung der einzelnen Gemeindegruppen kurz dargestellt. Von überragender und entscheidender Bedeutung für die Gemeindeausgaben überhaupt und ihre Konjunkturempfindlichkeit im besonderen ist die Entwicklung der Wohlfahrtsausgaben, die in Deutschland ganz auf den Schultern der Gemeinden ruhen und die in einzelnen Industriegroßstädten im Jahre 1932 über 50 % des gesamten Finanzbedarfs beanspruchten. Während der Anteil des Wohlfahrtswesens am Zuschußbedarf der gesamten öffentlichen Verwaltung im Rechnungsjahr 1931/32 schon 27,5 % ausmachte, betrug er bei den Kommunen so gar 42 % gegen 25,8 % beim Reich und nur 5 % bei den Ländern. Die Gemeinden wurden also durch die steigende Arbeitslosigkeit am stärksten betroffen. So stieg schon von 1927 bis 1931 die Zahl der von der kommunalen Wohlfahrtspflege betreuten Personen auf mehr als das Dreifache, während sich gleichzeitig die Zahl der von der Arbeitslosen- und Krisenfürsorge unterstützten Personen nur etwa verdoppelte. Auch die Ausgabengestaltung wird damit am stärksten in den Industriestädten von der Konjunktur beeinflußt. Einmal machen sich hier die Veränderungen der Beschäftigtenzahlen besonders bemerkbar, zum anderen erfordert die verhältnismäßig große Armut der Bevölkerung ein weitgehendes Eingreifen der Wohlfahrtshilfe. Da auch die Einnahmen der Industriestädte von den Konjunkturschwankungen besonders betroffen werden, ist diese Gemeindegruppe grundsätzlich am stärksten konjunkturempfindlich. In den anderen Städtegruppen ist die Lage durchweg günstiger. In den Handelsstädten, die an sich die Konjunktureinflüsse auch sehr deutlich zu spüren bekommen, äußern sie sich mehr in starken Gehalts- und Lohnschwankungen als in den Erwerbslosenzahlen[34]). Außerdem sind die Aufgaben

[34]) Während die Zahl der in Industrie und Handwerk beschäftigten Personen von 42,1 % aller Erwerbspersonen in 1925 auf 40,0 %, in 1933 sank, (in absoluten Zahlen von 13,5 Mill. auf 13,1 Mill.) stieg im gleichen Zeitraum die Zahl der im Handel und Verkehr Beschäftigten von 16,4 % auf 18,4 %. (Absolut von 5,2 auf 5,9 Mill.) Wenn dabei auch strukturelle Veränderungen eine Rolle mitspielen, so dürfte doch diese so sehr auffällige Gegenbewegung im wesentlichen auf die Konjunkturentwicklung zurückzuführen sein.

der öffentlichen Fürsorge hier dadurch etwas erleichtert, daß die Bedürftigkeit der Betroffenen vielfach nicht so groß ist. Auch auf dem Gebiet des Bildungswesens, dessen Zuschußbedarf 1931/32 18 % des kommunalen Gesamtzuschußbedarfs ausmachte und das damit die zweitgrößte Ausgabenposition für die Gemeinden darstellt, sind die Lasten für die Industriearbeiterstädte, die meistens besonders hohe Geburtenziffern aufweisen und dadurch größere Schullasten tragen müssen, verhältnismäßig höher als für die anderen gleichgroßen Städtetypen. — Die Haushaltsgebarung in den Kommunen wird also insgesamt, so weit sie die Ausgaben betrifft, stärker von den Schwankungen der wirtschaftlichen Entwicklung betroffen als die Staatsbudgets und unter den Gemeinden müssen wir wieder einige ihrer Struktur nach verschieden konjunkturempfindliche Gruppen unterscheiden, da die berufsmäßige Schichtung der Bevölkerung neben ihrer Dichte bedeutsam ist.

Aber die Konjunkturempfindlichkeit der Gemeinden differiert nicht nur hinsichtlich ihrer Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur, sondern auch hinsichtlich ihrer Größe. Die Großstädte sind im allgemeinen den konjunkturellen Einwirkungen stärker ausgesetzt als Klein- und Mittelstädte. Das liegt zum Teil daran, daß sehr viele der kleineren Städte strukturell bevorzugt sind, da sie häufig als Landstädte und typische Rentnerstädte in Bezug auf Wohlfahrtslasten und auch auf Ausgaben für Bildungszwecke günstiger dastehen als die Großstädte, die häufig eben Industriestädte mit hoher Arbeitslosigkeit sind. So betrug im Jahre 1933 die durchschnittliche Arbeitslosigkeit 74 v. T., während in den Großstädten von 1000 Einwohnern 117 arbeitslos waren. Vergleiche der zur Verfügung stehenden Durchschnittszahlen können allerdings nicht als unbedingt schlüssig angesehen werden. Wir wollen hier das Großstadtproblem an Hand des von Arnold Brecht [35]) so genannten „Gesetzes der progessiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung" in seiner grundsätzlichen Bedeutung zu erfassen versuchen. Die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung steigen umso mehr, je stärker

[35]) vergl. Arnold Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben.

deren Zusammenballung ist, sinken dagegen bei schwächerer Bevölkerungsdichte. Im Jahre 1928/29 betrugen die Ausgaben von Ländern und Gemeinden in Deutschland pro Kopf der Bevölkerung 176 Reichsmark; in der Freien und Hansestadt Hamburg, in der 94 % der Bevölkerung in einer Großstadt wohnen, waren dabei die Ausgaben mit 322 Reichsmark am höchsten, in Lippe, wo die größte Stadt weniger als 20.000 Einwohner umfaßt, mit nur 102 Reichsmark am niedrigsten. Diese großen Schwankungen, die fast 40 % betragen, spiegeln in ihren Abstufungen ziemlich genau die Bevölkerungsmassierung wieder. Nach Hamburg folgen die beiden anderen Hansestädte mit 317 RM (Bremen) und 219 RM (Lübeck) Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung. Obwohl auch Lübeck eine Großstadt ist, hat sie doch nur etwas über 100.000 Einwohner; daher sind bei ihr die Pro-Kopf-Ausgaben erheblich niedriger als in den beiden anderen Hansestädten, die allerdings durch höhere Hafenerhaltungskosten besonders belastet sind. Es folgt dann Sachsen mit 187 RM Ausgaben pro Kopf bei 35 % Großstadtbevölkerung, während Preußen mit 34 % Großstadtbevölkerung 168 RM ausgibt. Im Gegensatz dazu steht Oldenburg, das keine Großstadt aufweist und nur 85 Einwohner pro qkm (gegen 333 in Sachsen) hat, mit 108 RM Pro-Kopf-Ausgaben knapp vor Lippe. Der Grund für diese auffallende Erscheinung ist darin zu suchen, daß in der Großstadt einmal die meisten Aufwendungen für den öffentlichen Bedarf erheblich teurer sind als auf dem Lande, daß die ehrenamtliche Tätigkeit in der Verwaltung eine geringere Rolle spielt, daß sie gewisse kostspielige kulturelle Bedürfnisse — wie Theater- und Musikpflege, Museen und besonderen Bildungsbedarf — befriedigen muß und daß schließlich die Wohlfahrtslasten erheblich höhere Aufwendungen als in kleineren Gemeinden verlangen.

Daß Gemeinwesen mit einem so stark aufgeblähten Finanzbedarf von den Konjunktureinwirkungen stärker betroffen werden als solche mit geringeren Ausgaben, liegt auf der Hand. Erhöht wird diese verstärkte Konjunkturempfindlichkeit der großen Städte nun noch durch verschiedene Einzelerscheinungen in den Depressionsperioden, von denen vor allem die besonders großen Zuwanderungen zu erwähnen sind.

2. Schematische Darstellung der Methode der rein passiven Konjunkturreaktion (Anpassungsmethode).

Alle diese Ueberlegungen haben uns gezeigt, daß die öffentliche Finanzwirtschaft nicht eine starre Einheit, sondern eine vielfältige, aus unzähligen sich verändernden Einzelstrebungen zusammengesetzte Ganzheit ist, und daß in der Praxis die Methode der passiven Konjunkturreaktion die Entwicklung nicht meistern konnte. In den Zeiten, in denen der Sektor der öffentlichen Wirtschaft noch verhältnismäßig sehr klein war, verursachte die Anpassung natürlich noch keine unüberwindlichen Schwierigkeiten. Wenn die Einnahmen in der Depression sanken, drosselte man die Ausgaben und erhöhte den Satz einzelner Steuern oder schrieb, wenn es gar nicht anders ging, einige neue Steuern aus. Dadurch wurde dann der Etat wieder ins Gleichgewicht gebracht, da eine erhebliche Steigerung der Ausgaben damals nicht eintrat. Denn die sozialpolitischen Lasten, die heute eine so entscheidende Rolle spielen, waren noch verhältnismäßig unwesentlich, während die Ausgaben für den Sachbedarf sogar dem gedrückten Preisniveau entsprechend sanken. Im Aufschwung gab es dann eben leichte steuerliche Verbesserungen und eine geringe Vermehrung der Sachausgaben, ohne daß dadurch die Konjunkturen besonders beeinflußt oder die Bürger stark betroffen wurden. Anders heute nach den gewaltigen Veränderungen, die wir weiter oben[36]) ausführlich zahlenmäßig belegt haben, und die zu einer Steigerung des öffentlichen Bedarfs auf ungefähr das Dreifache der Vorkriegszeit (Rechnungsjahr 1913/14) geführt haben. Diesen völlig veränderten Umständen begegneten die Politiker fast aller Länder — mit Ausnahme vielleicht von Sowjetrußland und Italien, die eben völlig neuartige Staatsformen gefunden hatten — mit den alten Methoden. Ein gewiß nicht zu unterschätzender Grund für die Heftigkeit der letzten Krise, der allzu wenig beachtet wird.

Wie wirkt nun die rein passive Reaktionsmethode auf die öffentliche Haushaltsgebarung und auf die Gesamtwirtschaft? Versuchen wir, diese Frage in ganz schematischer Form zu beantworten. Im Aufschwung, in dem die

[36]) s. Seite 12 ff.

Methode besonders verhängnisvoll ist, wird die Haushaltsgestaltung durch steigende Einnahmen und sinkende Ausgaben gekennzeichnet. Die Einnahmen aus Steuern und Zöllen erhöhen sich ganz natürlich, da die Einkommen und Vermögen zahlen- und größenmäßig zunehmen, der Konsum sich ausdehnt, die Umsätze sich mengen- und wertmäßig steigern, Gesellschaften neu gegründet und erweitert werden und auch der Außenhandel einen Aufschwung erlebt. Aber auch die Einnahmen aus den Erwerbsunternehmungen der öffentlichen Hand pflegen stark zu steigen. Denn einmal erleben gerade die Unternehmungen der Grundstofförderung und -verarbeitung, an denen die öffentliche Hand erheblich beteiligt ist, eine große Produktionsausweitung und zum anderen steigt der Kraftstoffverbrauch und die Verkehrsmittelbenutzung erheblich; und das sind zwei Gebiete, auf denen die öffentliche Wirtschaft in den meisten Ländern eine monopolitische oder monopolähnliche Vormachtstellung innehat.

Im gleichen Maße, wie die Einnahmen steigen, sinken andererseits die Ausgaben. Vor allem die Aufwendungen für sozialpolitische Zwecke, die den Haushalt des modernen Staates so sehr belasten und krisenempfindlich machen, verlieren im Zuge vermehrter Arbeitsmöglichkeiten und gehobenen Wohlstandes ihre drückende Schwere. Aber auch andere Ausgabeposten werden im Aufschwung kleiner; so die Aufwendungen für den Schuldendienst, da teuere kurzfristige Kredite weniger in Anspruch genommen werden; auch wohl die Justizkosten, da bei besserem Lebensstandard die Kriminalität sinkt und auch wirtschaftsrechtliche Verfahren im Aufschwung seltener werden. Und selbst die allgemeinen Verwaltungskosten weisen sinkende Tendenz auf, da z. B. bei der Finanzverwaltung Steuerrückstände, Stundungen, Niederschlagungen weniger oft auftreten und das Leben überhaupt in einer Periode wirtschaftlichen Wohlergehens geringere Reibungsflächen aufweist. Die Steigerungen der Ausgaben für den im Aufschwung verteuerten Sachbedarf spielen den vielen niedriger anzusetzenden Posten gegenüber keine bedeutende Rolle.

Somit gewinnt der Staat im Aufschwung einen großen finanziellen Spielraum, den er nach der Anpassungsmethode völlig ausgenutzt. Dann wachsen die Personalausgaben, da die Gehälter der Beamten und Staatsangestell-

ten dem steigenden Index der Lebenshaltungskosten angepaßt werden sollen. Bei einer solchen Einkommensanpassung kann man ein regelrechtes Indexgehalt für die als Beamte, Angestellte oder Arbeiter in öffentlichen Diensten tätigen Personen einführen, das die Löhne und Gehälter dem Lebenshaltungsindex entsprechend automatisch verändert. Damit wird eine sehr genaue Anpassung an die jeweilige wirtschaftliche Situation erzielt. In England hat man das sogenannte „Bonusgehalt" eingeführt, das eine Kombination eines festen Grundgehalts mit einem variablen nach dem Lebenshaltungsindex bestimmten Zuschlag darstellt. Zweifellos hat auch das Bonussystem gewisse Vorteile. Es wird auch für unsere Konjunkturlenkung nicht ohne Bedeutung sein. Aber trotzdem werden durch seine Einführung die schwerwiegenden Nachteile der passiven Reaktionsmethode keineswegs so sehr gebessert, wie das Ritschl behauptet[37]). Das Bonusgehalt paßt die Besoldungsausgaben verhältnismäßig eng der Kurve der Staatseinnahmen an, es stabilisiert die Realeinkommen der öffentlichen Wirtschaft beschäftigten Personen und hat den entscheidenden politischen Vorzug, an Stelle oft recht heftiger politischer Kämpfe automatische Gehaltsbewegungen zu setzen, aber es mindert die Heftigkeit der Konjunkturschwankungen naturgemäß nur unerheblich. Denn das enge Anschmiegen des variablen Teils an die Konjunkturen ergibt doch zweifellos noch recht erhebliche Veränderungen der gesamten Gehaltssumme, so daß die an sich begrüßenswerte und vorteilhafte Einführung des Bonussystems allein nur geringe ausgleichende Wirkungen haben kann. Ganz indiskutabel ist aber das Indexgehalt. Denn während die verschiedene Konjunkturreagibilität der Steuern wenigstens einen geringen Ausgleich der Einnahmeschwankungen begünstigt, wird durch das Indexsystem eine Verschärfung der konjunkturellen Einwirkungen herbeigeführt, da dann die Anpassung so konsequent wie nur möglich ist und die retardierende natürliche Schwerfälligkeit der Gehaltssätze wegfällt.

All diese Gehaltsanpassungen führen im Aufschwung zu erheblichen Steigerungen. Dadurch steigt die durch

---

[37]) s. Hans Ritschl, Der Staatshaushalt in der Depression, Archiv für Sozialwiss. und Sozialpol., 69. Bd., S. 324.

Lohnerhöhungen und Neubeschäftigung schon gewachsene Kaufkraft, der Lebenshaltungsindex wird noch mehr in die Höhe getrieben, was zu neuen Lohn- und Gehaltserhöhungen führt, us. f., usf. Andererseits wird bei wachsender Sparrate die Kapitalneubildung zu einem Zeitpunkt gefördert, wo das gar nicht nötig ist, eventuell sogar — im Anfang des Aufschwungs — nachteilig wirken kann.

Neben der Erhöhung der Löhne und Gehälter benutzt die nur reaktive Finanzwirtschaft ihre gesteigerte finanzielle Leistungsfähigkeit zu erheblichen Neuinvestitionen, so daß sich die Auftriebstendenzen gleichermaßen auf die Konsumwirtschaft wie auf die Produktion auswirken. Zunächst werden Erneuerungen vorgenommen, die während der Depression zurückgestellt waren. Darüber hinaus aber schreitet die öffentlicher Erwerbswirtschaft zu Investitionen auf Grund der im Augenblick wachsenden Nachfrage und in Anlehnung an die privatwirtschaftlichen Investitionen, so daß damit die immer stärkere Ausweitung der wirtschaftlichen Kapazität noch über Gebühr gefördert wird. Wenn die öffentliche Wirtschaft in ihrer Investitionspolitik allzu expansiv wird, kann es vorkommen, daß trotz der günstigen Situation schon am Ende des Aufschwungs Sorgen um die Balance des Etats lebendig werden, da die Mehrausgaben für derartige Zwecke eben noch größer sind als die Mehreinnahmen und die Ersparnisse auf anderen Gebieten. Alle Anpassungsmaßnahmen der Finanzwirtschaft verstärken also die Uebersteigerungen, die in der Aufschwungsperiode große wirtschaftliche Gefahren mit sich bringen. Besonders groß ist die Gefährdung der Wirtschaft und damit auch der staatlichen Sicherheit, wenn die Finanzpolitiker auf eine Scheinblüte wie auf einen echten Aufschwung reagieren. Unter den vielen Beispielen für eine verhängnisvoll falsche Politik in Anlehnung an eine Scheinblüte ist für uns in Deutschland besonders eindrucksvoll die großzügige Ausgabenpolitik, vor allem auf personalpolitischem Gebiet, durch die die Regierung Luther-Reinhold im Jahre 1926/27 zur Verschärfung der nachfolgenden Krise so viel beigetragen hat. Obgleich also das passive, reaktive Verhalten der staatlichen Wirtschaftsleitung im Aufschwung verhängnisvolle Folgen hat, und obgleich häufig gerade die Fehler während der Aufschwungsperiode die schwersten

Krisenfolgen nach sich ziehen, werden auch heute noch die Gefahren der Finanzpolitik im Aufschwung viel zu wenig beachtet.

Nachdem die Krise schroff und ruckartig die letzte Aufschwungsphase beendet und die Depressionen eingeleitet hat, entsteht für die Haushaltsgestaltung jene außerordentlich schwierige Situation, die wir am besten als „Finanzschere" bezeichnen. Die Anforderungen an die Finanzwirtschaft wachsen ständig in progressiver Form, die Einnahmen dagegen sinken entsprechend. Je langwieriger und schwieriger die Krise ist, desto angespannter wird die Haushaltslage, bis es schließlich keinen Ausweg mehr gibt, als die Methode rein passiver Konjunkturreaktion zu verlassen und zu irgendwelchen staatlichen Interventionen Zuflucht zu nehmen.

Vergegenwärtigen wir uns kurz die Entwicklung des Haushalts während der Baisse: Das Wirtschaftsvolumen schrumpft ein, dadurch werden die Steuereinnahmen und die Erwerbseinnahmen ebenso empfindlich geschmälert, wie sie im Aufschwung bevorzugter Nutznießer der Wirtschaftsbesserung waren. Der gleiche Schrumpfungsprozeß der Wirtschaft führt zur Freisetzung gewaltiger Arbeitermassen, deren Arbeitskraft brachliegt, und die im hervorragenden Maße die Ausgabenseite belasten. Wir haben schon in ausführlicher Form die Mehrbelastung der öffentlichen Finanzwirtschaft, und zwar vor allem der Kommunen, durch die Erfüllung ihrer sozialpolitischen Aufgaben dargestellt. Neben diesem riesigen und sehr konjunkturempfindlichen Posten verliert die in der Krise auch einsetzende Aufblähung der übrigen Ausgabeposten an Bedeutung. So wird abgesehen von der materiellen Finanzschere auch eine große Unsicherheit in die Haushaltsgestaltung gebracht. Durch die Unbeständigkeit der Steuereinnahmen, die das in der Depression zu beobachtende Sinken der Steuermoral noch verstärkt, und durch die bei Verzicht auf konjunkturpolitische Maßnahmen schwer abschätzbare Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Volksverarmung können die im kommenden Haushaltsjahr verfügbaren Mittel ebenso schwer berechnet werden wie die Summen der notwendigen Ausgaben.

Die von der Staatswirtschaft einzuschlagende Politik wird ihr bei der Reaktionsmethode diktatorisch durch die

wirtschaftliche Entwicklung vorgezeichnet. Sie muß einerseits die Steuerschraube bis zum Aeußersten anziehen und außerdem sparen, soweit das nur irgend möglich ist. Dabei müssen auch neue Steuerquellen erschlossen werden, wodurch häufig sehr stark konjunkturempfindliche und daher in der betreffenden Situation besonders ungeeignete Steuern mit herangezogen werden müssen. Andererseits werden die Gehälter und Löhne der Beamten, öffentlichen Angestellten und Arbeiter gedrosselt, die Fürsorge- und Unterstützungssätze ermäßigt und ihre Erteilung vielfach überhaupt von besonders schweren Bedingungen abhängig gemacht und schließlich der Sachbedarf rücksichtslos eingeschränkt, so daß irgendwelche Erweiterungen und Neueinrichtungen ganz unterbleiben und Reparaturen so lange wie möglich zurückgestellt werden.

Die Anpassungen führen zu einer die Lage immer mehr verschärfenden eindeutigen Deflationspolitik. Die rigorosen Steuern- und Tariferhöhungen belasten die Wirtschaft so sehr, daß auch an sich widerstandfähige Unternehmungen in den Strudel hineingerissen werden, sie geben einen verstärkten Anreiz zu Steuerhinterziehungen und Kapitalflucht, sie lähmen den letzten Rest von unternehmerischem Mut und Initiative. Auch die immer erneute Drosselung der Kaufkraft durch die Gehalts- und Lohnsenkungen sowie das Ausbleiben der öffentlichen Aufträge führen zu neuen Insolvenzen, vermehren damit die Arbeitslosigkeit und schwächen die Steuerkraft.

In der letzten großen Krise mußten die meisten Länder diesen Weg der Anpassung beschreiten. Ihre Regierungen hatten nämlich in der Depression meistens keine andere Wahl mehr. Denn die während der Hausse verantwortlichen Regierungen hatten durchweg diesen Weg vorgezeichnet, da von ihnen keinerlei Ansätze zu einer ausgleichenden Konjunkturpolitik gemacht wurden. Es ist für eine Regierung einerseits leichter, sich passiv konjunkturreaktiv zu verhalten, als eine aktive Konjunkturpolitik zu betreiben. Es bedarf dabei nicht der Bereitwilligkeit zur Uebernahme der großen Risiken, die jede aktive Konjunkturlenkung mit sich bringt, es bedarf auch keiner so guten wirtschaftswissenschaftlichen Schulung der Verantwortlichen und hervorragend arbeitender Konjunkturinstitute, wie das für eine aktive Konjunkturpolitik erforderlich ist. Aber

andererseits verlangt die Methode der Konjunkturreaktion für Depressionszeiten eine Regierung, die mit dem bedenkenlosen Mut zur Unpopularität die innere Stärke verbindet, die Erbitterung und Unzufriedenheit zu ertragen, die durch das „Nichtstun" erzeugt wird. Gegen die Konjunkturreaktion in dieser Form spricht auch die Tatsache, daß die Steuersätze, die Steuerbemessungsgrundlagen und die Werktarife zum Zweck der Anpassung fortdauernd verändert werden müssen, wodurch jede Vorausberechenbarkeit für die Steuerzahler und Steuerträger inhibiert wird, was erhebliche Beunruhigung mit sich bringt. Die Anpassungsmethode verschärft die den einzelnen Konjunkturphasen innewohnenden Tendenzen, so daß ihr die Möglichkeit des Ausgleichs und des Abschneidens der Konjunkturspitzen genommen wird. Ihre Anhänger wollen das auch gar nicht; sie wollen eine unbeeinflußte, automatisch sich selbst regulierende wirtschaftliche Entwicklung. Aber die von uns gekennzeichneten Folgen der finanzwirtschaftlichen Maßnahmen führen ungewollt zu sehr starken Beeinflußungen, da eine saubere Trennung von öffentlicher und privater Wirtschaft eben heute ganz unmöglich ist.

Die passive Konjunkturreaktion ist zudem nur anwendbar bei einer Depression von normaler Stärke und Ausdehnung. Wird durch besondere Ereignisse die Krise mit ihren Folgen so verschärft, daß auch durch energischste Anpassung weder eine Balance des Haushalts erzielt noch die Beschaffung der notwendigen Mittel erfolgen kann, dann wird jede Regierung gezwungen, ihren Weg zu verlassen und Versuche zur Aenderung der Wirtschaftssituation zu unternehmen. Das erlebten wir in Deutschland, als die Regierung Brüning nach agrarpolitischen Stützungsaktionen und damit zusammenhängenden Eingriffen in den Geld- und Kapitalmarkt durch ihre Notverordnung vom 8. Dezember 1931 die freie Preis- und Zinsbildung aufhob. Daß die Konzeption dieser Wirtschaftspolitik seinerzeit durchweg als unorganisch empfunden wurde, und daß ihr trotz heißen Bemühens und einiger Einzelerfolge der große Erfolg nicht beschieden war, zeigt, wie gefährlich und letztlich unzulänglich die Anpassungsmethode ist, und wie schwer man einen Ausweg finden kann, wenn ihr Versagen akut geworden ist. Sie mag vielleicht bei einem Konjunkturzyklus, der auf einem Berg der langen Konjunkturwellen

liegt, möglich sein, wenngleich sie auch hier nur ein schlechter Weg ist. Bei einem Konjunkturzyklus mit ungewöhnlich schwerer Depression und kurzem Aufschwung wird sie immer versagen. In solchem Fall bleibt den Regierungen dann nichts anderes übrig, als nun doch zu intervenieren und zu einer Konjunkturbeeinflussung zu greifen, die dann meistens ohne den Willen zu einer unter Einsetzung aller staatlichen Machtmittel durchgeführten systematischen Konjunkturlenkung erfolgt.

Wenn auch die passive Konjunkturreaktion in ihrer ausgesprochenen fiskalischen Grundhaltung den Leitern der Finanzwirtschaft kaum Möglichkeiten zur Durchführung großzügiger wirtschaftspolitischer Pläne bietet, so ist doch die Art, in der die Anpassung durchgeführt wird, nicht unwichtig. Durch die Auswahl der zu verändernden Steuersätze und die Art der Steuerprogression bei gewissen großen Steuern wird die Entscheidung über die Belastung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen getroffen, durch bevorzugte steuerliche Behandlung wird einzelnen Wirtschaftszweigen, die als wirtschaftlich oder allgemeinpolitisch besonders wichtig gelten, erhöhter Schutz gewährt, und durch verschiedene kleine Mittel werden Differenzierungen geschaffen. Die Anpassung erfolgt konsequent, aber die Durchführung der Anpassung im einzelnen ist der Entscheidung der Staatsführung vorbehalten. Es werden also Interessenteneinflüsse oder Parteieinflüsse keineswegs ausgeschaltet, wie wir ja aus Erfahrung wissen. Sie dürften sogar im Gegenteil größer sein als bei einer Konjunkturlenkung, da in der Angst vor dem Untergang die Forderungen der Gruppen- und Parteivertreter unbedingter und hartnäckiger durchgekämpft werden. Aus den verzweifelten Forderungen der Allgemeinheit während der Depression entsteht dann häufig der Uebergang zu einer aktiven Krisenbekämpfung.

3. Die Krisenbekämpfung.

Die Krisenbekämpfung ist insofern nur bedingt als eine konjunkturpolitische Methode anzusehen, als sie eben nicht eine organische Tätigkeit im Hinblick auf den ganzen

Konjunkturzyklus darstellt, sondern nur Interventionen des Staates bringt, wenn die wirtschaftliche Notlage so groß geworden ist, daß die Anpassung eben unmöglich wird. Wir haben in unserer Einteilung der konjunkturpolitischen Möglichkeiten diesen Fall als eine Art der Konjunkturreaktion deshalb hervorgehoben, weil er eine unausbleibliche Folge der konsequenten Anpassungspolitik ist und als solcher zur Abrundung unserer Wertung der Anpassungsmethode unbedingt erwähnt werden muß. Es ist nun hier nicht unsere Absicht und Aufgabe, einen sorgfältigen und lückenlosen Katalog der Möglichkeiten der Krisenbekämpfung zu geben. Wir wollen vielmehr nur ganz kurz auf die bekanntesten Arten der Staatsinterventionen hinweisen, um zu sehen, ob sie als eine wesentliche und erfolgreiche Ergänzung und Erweiterung der Anpassungsmethode anzusehen sind. Wenn das der Fall wäre, könnte zwar unser negatives Urteil über die Methode der passiven Konjunkturreaktion an sich nicht revidiert werden, aber es bestände dann die Möglichkeit, eine Kombination zwischen Anpassung und Krisenbekämpfung in einzelnen Fällen zu befürworten. Auf eines wollen wir allerdings gleich hinweisen: das, was heute in vielen Staaten als Konjunkturpolitik betrieben wird, hat mit einer solchen Kombination nichts zu tun. Denn während nach dieser der Staat nach der Ueberwindung der drückendsten Gefahren seine Interventionstätigkeit wieder aufgeben wird, also nur eingreift, um den wirtschaftlichen Automatismus wieder herzustellen, ist die heutige Konjunkturpolitik in den meisten Ländern zweifellos von dem Willen beherrscht, die Wirtschaft und den Konjunkturzyklus, ohne ihre Selbständigkeit anzutasten, der staatlichen Aufsicht zu unterziehen. Und darin besteht der grundlegende Unterschied. Die konjunkturpolitischen Maßnahmen etwa der deutschen Reichsregierung oder Roosevelts in den Vereinigten Staaten sind getragen von dem Ethos einer neuen Wirtschaftsgesinnung, die der Wirtschaft ihre Verpflichtung gegenüber dem Volksganzen und der Nation ausdrücklich vor Augen führt. Wenn sie nicht zu einer Konjunkturlenkung geführt haben, wie wir sie nachher darzustellen versuchen, so deshalb, weil dieser Uebergang Zeit beansprucht und sehr schwierig ist und daher zunächst in allen Ländern eine Zwischensituation schafft, die noch

den durch die Anpassungsmethoden geschaffenen Gegebenheiten Rechnung tragen muß.

In der Wirtschaftsgeschichte sind Versuche, in der Depression den wirtschaftlichen Niedergang durch Eingriffe zu beheben, häufig zu beobachten gewesen, obgleich die Erfahrung zeigt, daß nur selten wirklich durchschlagende Erfolge erzielt werden können. Die Notwendigkeit, die strenge Anpassung aufzugeben, tritt für den Staat meistens dann ein, wenn die dadurch bedingte Deflationspolitik sich festgelaufen hat und einfach nicht mehr weiter fortgesetzt werden kann. Schon durch die deflationistischen Tendenzen hat der Staat die Wirtschaft entscheidend beeinflußt, da das Ideal eines säuberlich getrennten Nebeneinander von öffentlichem und privatem Sektor nicht mehr möglich ist.

Neben die umfassenden, das ganze Wirtschaftsleben direkt betreffenden monetären Interventionen, deren Problematik wir an anderer Stelle gewürdigt haben, treten die Regulierungen einzelner Märkte, vor allem durch Drosselung des Angebots. In Bezug auf die industrielle Produktion spielen diese Versuche keine so wesentliche Rolle, wenngleich Zwangskartellierungen mit dem Ziel der Produktionsverminderung durch Stillegen der am wenigsten rentablen Werke oder durch unvollständige Ausnutzung der Produktionskapazität gewisse preissteigernde Wirkungen haben können. Allerdings tritt hierbei meist zunächst eine Entlastung der Lagerhaltung ein, ehe die Preise anzuziehen beginnen. Wichtiger sind derartige Staatseingriffe für den agrarischen Sektor und vor allem für typische Rohstoffländer. Wir haben in Deutschland von jeher eine besondere Unterstützung der Landwirtschaft gekannt, die dann einen systematischen und umfassenden Ausbau in den beiden letzten Jahren durch das nationalsozialistische System erfuhr. Preisstützungen wurden hier organisch verbunden mit besonderen Vorkehrungen zur Sicherung der Bedarfsdeckung, wie sie vor allem durch die im Herbst 1933 eingeführten Erzeugerfestpreise für Brotgetreide in Verbindung mit einer Ablieferungspflicht bestimmter Mengen pro Erzeuger ihren Ausdruck fanden. So bedeutsam und erfolgreich diese Regelungen für die Landwirtschaft auch sein mögen, so ist ihre Wirkung auf die gesamte Wirtschaft natürlich nur begrenzt. Vor allem ist

für die meisten Staaten eine Rücksichtnahme auf ihre Außenhandelsbeziehungen erforderlich, die ihnen ein freies Walten im Hinblick auf Einfuhrkontingentierungen und Marktregelungen nicht ermöglicht.

Am häufigsten begegnen wir in der Geschichte Valorisationen, obgleich ihre geringen Erfolgschancen immer wieder deutlich in Erscheinung traten. Derartige Versuche, durch staatliche Aufkäufe und Einlagerungen das Angebot einzuschränken, schlagen meistens deshalb fehl, weil durch die künstliche, nach der Marktsituation und dem Stand der kaufkräftigen Nachfrage nicht gerechtfertigte Preisstabilisierung die Produktionsausweitung nur gefördert wird. Da andererseits die vorhandenen Vorräte doch schon rein psychologisch einen Preisdruck ausüben, reichen die Mittel zur Fortsetzung der Aufkäufe und zum Durchhalten der Valorisation nur in den seltensten Fällen aus. Der Zusammenbruch einer Valorisation, der dann plötzlich und unvermittelt das Angebot im gewaltigen Ausmaß steigert, führt natürlich zu einem katastrophalen Preissturz und außerdem noch zu schweren direkten Verlusten für die betreffende Regierung. Ein besonders eindrucksvolles Beispiel für die Gefährlichkeit von Valorisationen bot das Versagen der sehr umfassenden und grozügigen Preisstützungen durch die Aufkäufe der Hoover-Regierung.

Etwas größere Erfolgsaussichten bieten dann schon die Restriktionspläne, die eine Einschränkung der Produktion vorsehen. Allerdings ist es hier schon schwierig, die Zustimmung der inländischen Erzeuger zu erlangen, die dann notfalls erzwungen werden muß. Ein Brachliegen gesunden Bodens bedeutet auch eine unökonomische Verschwendung nationaler Produktivkraft, ein Nachteil, der noch stärker z. B. beim Verschrotten überzähligen Schiffsraumes hervortritt. Die bedeutendsten Hindernisse für das Gelingen von Restriktionen liegen aber darin, daß es ohne eine internationale Verständigung kaum erreicht werden kann. Ehe internationale Verhandlungen über derartig schwierige Fragenkomplexe zu greifbaren Erfolgen führen, ist die Versteifung der Lage aber stets schon sehr weit fortgeschritten.

Unsere kurzen Darlegungen mögen genügen, um zu zeigen, daß keine der Möglichkeiten der Krisenbekämpfung

— die Frage der „Arbeitsbeschaffung" haben wir hier aus guten Gründen vernachläßigt, um sie später im Zusammenhang zu behandeln — eine derartige Ergänzung der Anpassungspolitik bedeutet, daß dadurch der Gefahr eines Staatsbankrotts oder eines völligen Absinkens des allgemeinen Lebensniveaus erfolgreich gesteuert werden könnte. Im Gegenteil, alle die oben skizzierten Methoden weisen durch ihre geringe Systematik und ihren Charakter einer unorganischen Schadensbeseitigung und Gefahrenabwehr eine so deutliche sachliche und zeitliche Beschränkung der Erfolgsmöglichkeiten auf, daß schon ihre Wirksamkeit an sich höchst zweifelhaft ist, daß sie aber bestimmt nicht die Nachteile der Anpassungsmethode dadurch zu kompensieren vermögen, daß sie dieser gleichsam als Notausgang bei höchster Gefahr zur Verfügung stehen.

V. Die finanzwirtschaftliche Konjunkturlenkung.

Die Grundlage und Voraussetzung einer jeden Konjunkturlenkung ist eine von konjunkturpolitischen Gesichtspunkten beherrschte Haushaltsgebarung. Erst auf Grund der notwendigen finanzwirtschaftlichen Maßnahmen kann sich ein allgemeiner Wirtschaftsaktivismus Erfolg versprechend entwickeln. Unter den größeren und weiteren ökonomischen Gesichtspunkten nimmt sich zwar manches etwas anders aus, als es bei rein fiskalischer Betrachtungsweise der Fall ist; aber das darf nicht dazu verführen, die allgemeinen Haushaltsregeln zu vernachlässigen. Allerdings sind alle wirtschaftlichen Leitsätze nicht um ihrer selbst willen da und unter veränderten Bedingungen auch veränderlich, aber der ihnen zugrunde liegende Schatz langer und bewährter Erfahrungen zwingt zur Vorsicht gegenüber leichtfertigen Versuchen, sie a priori außer Acht zu lassen. Wir wollen versuchen, bei voller Wahrung unseres soeben dargelegten Standpunktes unsere Ausführungen von Formalismus und Prinzipienhaftigkeit möglichst freizuhalten, um die für die Praxis notwendige aus der jeweiligen Situation geborene Entscheidungsfreiheit auch in unseren allgemeinen Erörterungen nicht zu sehr einzuengen. Das wird umso leichter möglich sein, als die veränderte Aufgabenstellung der öffentlichen Finanzwirtschaft, die sich immer mehr vom reinen Fiskalismus entfernt, notwendig auch zur Formulierung neuer Prinzipien für die Einnahmen- und Ausgabengestaltung führen muß — eine höchst reizvolle Aufgabe, die aber im Rahmen unserer Arbeit zu lösen unmöglich und auch nicht beabsichtigt ist.

Die Leitung der Finanzwirtschaft, die eine konjunkturpolitische Aktivität entfaltet, muß sich also in ihrer Tätigkeit eine wesentlich größere Selbständigkeit gegenüber dem Konjunkturverlauf bewahren als das bei einer reaktiven oder nur fallweise intervenierenden Wirtschaftsleitung notwendig ist. Die Haushaltsführung soll nicht nur die durch die Konjunkturentwicklung eintretenden Veränderungen auf der Ausgaben- und Einnahmeseite sorgfältig berück-

sichtigen, sondern darüber hinaus auch schon den konjunkturellen Tendenzen zu begegnen suchen, um ihre stärksten Auswüchse von vornherein unmöglich zu machen. Der Staat beaufsichtigt die Wirtschaft und leitet die schöpferischen Kräfte der einzelnen Unternehmer in bestimmte Bahnen. Um diese Leitung durchzuführen, bedarf es gar nicht so sehr besonderer Gesetze, die die unternehmerische Freiheit einengen. Sondern die gesetzmäßigen Regelungen brauchen nur eine Hilfsstellung einzunehmen, um die Tendenzen zu verstärken, die durch die finanzwirtschaftliche Tätigkeit des Staates ausgelöst werden. Eine Konjunkturlenkung ist also keineswegs an eine Planwirtschaft gebunden, wie wir noch sehen werden. Dagegen ist für sie eine starke Staatsautorität mindestens förderlich, die den Willen hat, auf allen Lebensgebieten einzugreifen, wenn es das Gemeinwohl erfordert. Hierbei darf der Staat, der eine Konjunkturlenkung vorzunehmen versucht, auch auf „charakteristische Erscheinungen" des Konjunkturzyklus keine Rücksicht nehmen, wenn deren Regulierung für den Erfolg seiner konjunkturpolitischen Bemühungen erforderlich ist. Wenn es auch nicht ganz eindeutig feststeht, was man unter der charakteristischen Erscheinungsform des Konjunkturzyklus, die Harald Fick [38]) bei jeder Konjunkturpolitik unangetastet wissen will, verstehen soll, so dürfte doch schon allein durch den Ausgleich der übersteigerten Bewegungen nach beiden Seiten, der auch nach Ficks Meinung das Ziel der Konjunkturpolitik sein soll und durch die dadurch bedingte Eindämmung des zerstörerischen Ausleseprozeßes von Krise und Depression der Charakter des Zyklus erheblich verändert werden. Jede Konjunkturpolitik — und vor allem die Konjunkturlenkung — will doch die Wucht des Hochschwungs und der Krise durch eine pflegliche Behandlung während Aufschwung und Depression gerade mildern. Sie bezweckt also mindestens eine völlig neue Gewichtsverteilung der einzelnen Konjunkturphasen.

[38]) s. Fick, Finanzwirtschaft und Konjunktur, S. 108.

1. Die allgemeinen Wirkungen der Konjunkturlenkung auf den Aufschwung.

Es dürfte am zweckmäßigsten sein, auch hier ganz kurz die Wirkung einer aktiven, die Konjunktur lenkenden Haltung der Finanzleitung auf die Entwicklung des Staatshaushaltes im allgemeinen zu skizzieren. Wir stellen uns für die Zwecke der Darstellung ein im großen und ganzen schon durchgeführtes Konjunkturlenkungssystem vor, da Uebergangsschwierigkeiten unberücksichtigt bleiben müssen. Beginnen wir auch hier wie bei der Behandlung der passiven Reaktionsmethode mit dem Verhalten der Finanzwirtschaft im Aufschwung.

Wir sahen[39]), daß im Aufschwung sowohl ein Ansteigen der öffentlichen Einnahmen wie ein bedeutsames Sinken der öffentlichen Ausgaben normalerweise einzutreten pflegt. Während nach der Anpassungsmethode der Staat die dadurch gewonnene finanzielle Bewegungsfreiheit ausnutzte, um die Löhne und Gehälter zu erhöhen, neue Investitionen größten Ausmaßes durchzuführen und damit die dem Aufschwung innewohnenden Tendenzen noch zu verstärken, versucht der Finanzpolitiker, der die Konjunktur lenken will, durch seine Politik die Ausdehnungstendenzen einigermaßen zu neutralisieren. Zweifellos steht auch bei unserer Methode einer gewissen Lockerung der Steuerschraube nichts im Wege, die durch die leicht entspannte Lage des Haushalts ermöglicht wird. Auch eine Besserung des Lebensstandards durch eine schrittweise Erhöhung der Beamtengehälter und der Löhne, die durch die auch nur schwach anziehenden Preise doch etwas beeinflußt werden, ist vertretbar. Jedenfalls dürfen aber die Mehreinnahmen und Ersparnisse nicht wieder zu gleichermaßen erhöhten Staatsleistungen führen, sondern sie bilden die Waffen zur Bekämpfung der Krisen- und Depressionsfolgen. Der Finanzpolitiker legt durch seine zurückhaltende und vorsichtige Ausgabenpolitik im Aufschwung die Grundlage für die Möglichkeit der staatlichen Konjunkturlenkung. Die Finanzleitung darf deshalb nicht den natürlichen Konjunkturtendenzen zu weit nachgeben, sie muß vor allem auf die Erzielung echter Ueberschüsse während der Auf-

[39]) s. Seite 40 f.

schwungsperiode bedacht sein. Die Notwendigkeit zur Gewährung weitgehender Erleichterungen ist auch nicht allzu groß, da es im Wesen der Konjunkturlenkung liegt, die Belastung der Wirtschaft und der Staatsbürger in Depressionszeiten nur geringfügig zu steigern und gleichzeitig das Lohn- und Gehaltsniveau nicht stark absinken zu lassen, was durch ein Bonusgehalt, dessen unveränderlicher Teil relativ groß ist, ja automatisch erreicht wird. Die Verwendung der im Aufschwung erzielten Ueberschüsse erfolgt dann entweder zur Tilgung von Krediten, die während der vorangegangenen Depression aufgenommen wurden, oder zur Erzielung von Rücklagen, mit denen die Bekämpfung der kommenden Krise und Baisse erfolgen kann. Welcher dieser beiden Wege grundsätzlich vorzuziehen ist, wird nachher noch eingehend untersucht werden.

Durch die bremsende Finanzpolitik wird aber auch die Kapazitätssteigerung der Privatwirtschaft in einem verhältnismäßig engen Rahmen gehalten. Eine Steigerung der öffentlichen Aufträge, die, wie wir oben sahen, für die ganze Wirtschaft von ausschlaggebender Bedeutung sind, erfolgt nicht oder doch nur in geringem Maße; die Steigerung der Kaufkraft wird durch die hemmende Lohnpolitik der öffentlichen Hand in engeren Grenzen gehalten, wodurch das Spiel sich hemmungslos fortsetzender Gehaltssteigerungen in allen Sparten der Wirtschaft einigermaßen ausgeschaltet wird. Allein durch diese finanzpolitischen Maßnahmen wird also der übermäßigen wirtschaftlichen Expansion im Aufschwung ein Riegel vorgeschoben. Der Hochschwung verliert seine ungehemmte, scheinbar so glänzende und doch so gefährliche Ausdehnungskraft, so daß auch die Keime zur neuen Krise in ihm weniger heftig aufsprießen. Ein solcher regulierter Aufschwung, der zwangsläufig der Krise und der Depression die gefährlichsten Schrecken nimmt, tötet aber nun keinesfalls die unternehmerischen Kräfte und ihren Willen zu technischem Fortschritt und organisatorischer Verbesserung ab. Er bietet zweifellos noch genügend Anreiz zu erhöhten Gewinnen, wenngleich er den Erfolg unternehmerischen Kombinations- und Initiativwillens insofern erschwert, als nun nicht staatliche Maßnahmen das Risiko erleichtern. Der erste mutige Wirtschafter, der neue Wege geht, die erhöhten Erfolg verheißen, wird vollauf auf seine Kosten

kommen, da die Kapitalbereitstellung für diese erste Etappe der Expansion zweifellos genügen wird, und ein Bedürfnis nach wirtschaftlicher Anregung und neuen Produktionswegen oder verbesserten Absatzmöglichkeiten natürlich vorhanden ist. Nur das Gros derer, die dann in die schon vorgezeichneten Bahnen springen, um an der Realisierung der neuen Gewinnchancen teilzunehmen, erfährt nicht die Vergünstigung und Unterstützung, die ihm eine sich anpassende Finanzpolitik durch Steuerermäßigungen und Förderung der Kaufkraftstärkung bietet. Die positiven Werte der Fortschrittsförderung durch den letzten Teil der Depression und die beginnende Hausse werden also kaum angetastet, da ja Zwangseingriffe in die Freiheit der Unternehmungen keineswegs unbedingt zu unserem System gehören, es sei denn, daß sich gewisse Kreditregulierungen und Investitionskontrollen nicht vermeiden lassen.

2. Konjunkturpolitische Haushalts- und Steuerprobleme.

Doch ehe wir auf die Fragen allgemeinwirtschaftlicher Hilfsmittel und vor allem auf das zentrale Problem der Arbeitsbeschaffung durch Zusammenballung von Aufträgen und Schaffung von zusätzlichen Arbeitsmöglichkeiten in der Depression eingehen, wollen wir die konjunkturpolitisch bedingten Umformungen der Haushaltspolitik und des Steuersystems untersuchen. Zweifellos führt die Konjunkturlenkung zu einer Erschwerung der Etatisierung — sowohl technisch wie auch inhaltlich. Sie verlangt Finanzpolitiker, die selbst eine konjunkturpolitische Schulung besitzen, die jedenfalls aber in engster Zusammenarbeit mit den Instituten für Konjunkturforschung ihre Voranschläge ausführen. Dadurch, daß die Einwirkungen der einzelnen steuerlichen Maßnahmen auf die wirtschaftliche Entwicklung zum Mittelpunkt des Systems werden, bedürfen sie einer sehr sorgfältigen Berechnung hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Folgen. Durch all das steigt die Verantwortung der Finanzleitung, die durch ihre Handlungen nun wesentlich stärker aktiv auf Wohl und Wehe des ganzen Volkes Einfluß hat als früher, wo sie nur die einzelnen Positionen nach der veränderten Wirtschaftslage ausrichtete. Zudem erschwert die Konjunkturlenkung auch

die Haushalttechnik, die erheblich komplizierter wird. So tritt zwangsläufig neben den jährlichen Haushaltsplan ein Finanzplan, der auf mehrere Jahre berechnet ist und der die einheitliche Finanzpolitik während des ganzen Konjunkturzyklus gewährleistet. Ein solcher konjunkturpolitischer Finanzplan ist unbedingt erforderlich, muß aber neben die ebenso sorgfältig wie bisher ausbalancierten Jahrespläne treten. Der Finanzplan soll die Sicherheit bringen, daß der Ausgleich der Defizitetats mit den Ueberschußetats gelingt und daß die für die Arbeitsbeschaffung während der Depression nötigen Mittel im Aufschwung aufgebracht werden. Die öffentliche Wirtschaft ist ihrem ganzen Wesen nach auf Planmäßigkeit und vorherige Berechenbarkeit so sehr abgestellt, — eine Tatsache, die durch parlamentarische Kontrollrechte verstärkt, aber nicht bedingt ist — daß eine erweiterte Planung in unserem Sinne völlig im Zuge finanzökonomischer Konsequenz liegt. Auch heute hat der verantwortliche Finanzpolitiker vielfach wenigstens einen roh geschätzten Finanzplan, der dann in unserem System nur sorgfältiger fixiert wird und der die besonderen konjunkturpolitischen Notwendigkeiten berücksichtigt und — aber das ist entscheidend — zwingend ist.

Die Konjunkturlenkungsmethode verlangt eine einheitliche, von fremden Einflüssen unberührte Finanzpolitik durch eine lange Reihe von Jahren. Und da erhebt sich die Frage, ob diese Methode etwa an eine bestimmte Staatsform gebunden ist. Denn gerade von parlamentarisch geleiteten Staaten ist die Forderung nach einer ungestörten einheitlichen Finanzführung auf einen langen Zeitraum nur schwer zu erfüllen. Immerhin kann aber auch bei wechselnden Mehrheiten und wechselnden Regierungen die Finanzwirtschaft wenigstens in ihren leitenden Gesichtspunkten gleichmäßig durchgeführt werden, da in echten parlamentarischen Demokratien, wie z. B. Frankreich, die aufeinander folgenden Regierungen immer gewisse persönliche und parteimäßige Berührungspunkte aufweisen, und ihre Gegensätze häufig nur in Einzelheiten und allgemeinpolitischen Fragen akut werden. So ist also eine Konjunkturlenkung zwar leichter durch autoritativ geleitete Staaten durchzuführen, braucht aber nicht grundsätzlich auf sie beschränkt zu bleiben. Parlamentarisch regierte

Länder, wie England und die Vereinigten Staaten von Nordamerika, in denen für eine gewisse Langfristigkeit der jeweils bestehenden Regierungen gesorgt ist, sind zu einer umfassenden und einheitlichen aktiven Konjunkturpolitik ebenso fähig wie diktatorisch geleitete Staaten. Gerade in den Vereinigten Staaten können wir auch gewaltige langfristige Experimente konjunkturpolitischer Art beobachten.

Neben diese formellen Umgestaltungen treten dann inhaltliche Veränderungen des Einnahmesystems. Wir sahen bereits, daß die Grundlage unseres konjunkturpolitischen Prinzips darin besteht, daß in der Hausse durch Steuerstabilisierung oder gar -erhöhung und Ausgabensenkung Reserven gebildet werden, die dann zur Ausgabenerhöhung und Steuersenkung in der Depression benutzt werden. Aber diese grobe Faustregel kann in vielfältig verschiedener Weise zur Anwendung gelangen. Sie verlangt vor allem ein sehr elastisches Steuersystem, dessen einzelne Gruppen der jeweiligen konjunkturpolitischen Situation ohne große Schwierigkeiten angepaßt werden können. Es wäre sinnlos, schematisch alle Steuern in einem bestimmten Prozentsatz während des Aufschwungs zu steigern und während der Baisse zu senken. Wenn auch unsere Erörterungen über die Konjunkturreagibilität der einzelnen Einnahmearten[40]) gezeigt haben, daß ein Verzicht auf die stark konjunkturempfindlichen Steuern für den modernen Staat völlig unmöglich ist, so darf doch auch diese Frage bei der Schaffung eines der Konjunkturlenkung entsprechenden Steuersystems nicht ganz übersehen werden. Wichtiger aber ist die Betonung der konjunkturpolitischen Absichten bei den Veränderungen der Steuern und Steuersätze. Nicht die Notwendigkeit des Finanzbedarfs allein, auch nicht die Rücksicht auf bestimmte Volksgruppen oder Wirtschaftszweige, sondern die konjunkturpolitische Zweckmäßigkeit ist letztlich entscheidend. Es muß daher z. B. während des Aufschwungs eine Steuer auf alle Gesellschaftsgründungen eingeführt werden, die während der Baisse möglichst ganz verschwinden sollte. Dadurch wird dem Gründungsfieber gesteuert und zugleich auch sicherlich ein nicht unerheblicher fiskalischer Erfolg erzielt. Gleichzeitig wird durch scharfes Anziehen der Börsenum-

[40]) s. Seite 27 ff.

satzsteuer mit verschärfter Erfassung der Spekulationsgewinne auf dem Aktienmarkt den Ueberbewertungen und der Spekulationshausse ein Riegel vorgeschoben. Man kann auch dann eine leichte Senkung der Verbrauchsteuern und der Lohnsteuern befürworten, wodurch eine Kaufkraftsteigerung der minderbemittelten Bevölkerungsschichten ermöglicht wird, deren Realeinkommen sonst relativ geringer steigt als die Unternehmergewinne und die großen Gehälter. Weiterhin ist auch eine Differenzierung innerhalb einzelner Steuern möglich, etwa derart, daß z. B. bei der Einkommensteuer im Aufschwung die großen Einkommen relativ stärker erfaßt werden, um übermäßige Kapitalbildung zu verhindern, während aus genau den umgekehrten Gründen und zur Vermeidung von Kapitalflucht in der Depression die Spitzeneinkommen verhältnismäßig milder besteuert werden. Bei einer Progression läßt sich diese Elastizität unschwer erzielen. Rein volkswirtschaftliche Bedeutung haben produktionsfördernde Erleichterungen in der Depression, die zur Unterstützung der staatlichen Arbeitsbeschaffung einzusetzen sind. Wir haben derartige Erscheinungen besonders gut bei den erfolgreichen Maßnahmen zur Krisen- und Depressionstherapie in Deutschland beobachten können, wo durch steuerliche Begünstigung der Ersatzbeschaffungen, durch Zuschüsse für Gebäudeerweiterungen und Reparaturen, Gewährung von Ehestandsdarlehen, Steuererleichterungen für die Anstellung von Hausgehilfinnen u. ähnl. die Finanzwirtschaft an der sogenannten „Arbeitsschlacht" ihren bedeutsamen und verdienstvollen Anteil hat[41]). All diese finanztechnischen Maßnahmen bilden die allerdings unermeßlichen Voraussetzungen für das Kernstück unseres Systems, die Arbeitsbeschaffung während der Depression, die isoliert höchst problematisch ist und die für unsere Konjunkturlenkung nur als Teil des unzertrennbaren Ganzen gelten kann.

3. Die Arbeitsbeschaffung in der Depression.

Arbeitsbeschaffungsprogramme kann man mit der Gewißheit des Erfolges nur im Rahmen der Konjunkturlen-

[41]) Vergl. dazu besonders Fritz Reinhardt, Die Arbeitsschlacht der Reichsregierung, Berlin 1933.

kung durchführen. Zweifellos sind unter Benutzung von Vorfinanzierungen und unter Aufrichtung von allerhand Hilfsgerüsten derartige Pläne auch realisierbar, ohne daß eine einwandfreie Methode der Konjunkturlenkung sie einrahmt und umspannt. Das deutsche Beispiel beweist das. Aber dann muß manche Entbehrung mit in Kauf genommen werden, manche Härte bleibt ungemildert, die bei systematischer Vorarbeit unnötig wäre und das Risiko bleibt immer sehr groß. Wenn es in Deutschland gelungen ist, die Risiken ohne erheblichen Schaden zu tragen, so ist es sehr erfreulich, sagt aber nichts dagegen, daß an sich bei solchem Vorgehen große Gefahren betehen, wenn nicht der Wille vorhanden ist, es zu einer planmäßigen Konjunkturlenkung auszubauen. Nun ist — wir erwähnten das bereits — der Geist, aus dem heraus überall Arbeitsbeschaffungspläne verwirklicht werden, so, daß nur die Umstände und die nun einmal nicht zu verändernden Vorbelastungen vergangener Zeiten die Schuld daran tragen, daß eine planvolle Konjunkturlenkung bei Beginn der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen meistens nicht zu verwirklichen ist.

Aus zwei Komponenten setzt sich der ganze Komplex der öffentlichen Arbeitsbeschaffung zusammen. Einmal erfolgt eine Zusammenballung von Aufträge, die sonst während eines längeren Zeitraumes vergeben werden, auf die Zeit der Depressionen dann haben wir es mit einer Bedarfsverschiebung zu tun. Zum anderen werden zusätzliche Arbeiten beschlossen, deren volkswirtschaftlicher Nutzen allein ohne ihre konjunkturpolitischen Wirkungen den erforderlichen Aufwand nicht lohnen würde, es wird also auch „neuer" Bedarf geweckt. Ergänzend kommen dann die Anregungen zur privaten Arbeitsbeschaffung durch die erwähnte Steuerpolitik und durch starke stimmungsmäßige, propagandistische Mittel hinzu. Bei der überragenden Rolle, die die öffentliche Hand in all ihren Gliedern als Auftraggeber spielt, fällt es ihr nicht schwer, zu bestimmten Zeiten riesige Aufträge zusammenzuziehen. Vor allem das Bauprogramm ist zeitlich nicht so eng gebunden, daß es Verschiebungen nicht zugänglich wäre. Aber auch große Reparaturen und Erneuerungen, Ersatzbeschaffungen beim Fuhrpark der Komunen, bei den elektrischen Bahnen, im Lokomotiven- und Wagenbestand

der Eisenbahnen, Verbesserungen und Erweiterungen in den öffentlichen Werken können ohne große Schwierigkeiten vorwiegend der Depressionszeit vorbehalten bleiben. Da zur Deckung dieses Bedarfs vielfach Schlüsselindustrien herangezogen werden müssen, ist die anregende Wirkung beim Einsetzen dieser Vergebungen, die bald nach Eintreten der Depression erfolgen und sich auf die ganze Baisse bis zum Durchbruch des neuen Aufschwungs erstrecken, sehr groß. Sie führt zusammen mit den übrigen Maßnahmen nicht nur zur Milderung, sondern auch zu einer Verkürzung der Depressionsperiode. Sie wird dann sichergestellt durch das Hinzukommen von neuen, zusätzlichen Aufträgen. Es handelt sich hierbei keineswegs um nahezu nutzlose Arbeiten, deren Wert allein oder ganz vorwiegend in ihrem sozialpolitischen und arbeitspsychologischen Effekt steckt, wie das so häufig von der produktiven Erwerbslosenfürsorge behauptet wird. Auch für diese trifft das nur teilweise zu, während in unserem Fall der konjunkturpolitisch bedingten zusätzlichen Aufträge der rein wirtschaftliche Nutzeffekt erheblich stärker betont werden muß. Es soll sich nämlich hier um Arbeiten handeln, deren wirtschaftlicher, allgemein politischer oder kultureller Nutzen sehr erheblich ist; trotzdem würden die Aufträge in einer statischen Wirtschaft zurückgestellt werden, da ihr Nutzen, dem Aufwand, den sie erfordern, nicht entspricht, und zunächst dringlichere Kollektivbedürfnisse befriedigt werden müssen. Diese Projekte, die dicht an der Grenze des akuten Bedarfs liegen, werden jetzt durchgeführt, da ihr zusätzlicher konjunkturpolitischer Nutzen ihre Ausführung erlaubt und sogar gebietet. Neben großzügigen Meliorationen und Urbarmachungen mögen als Beispiele solcher zusätzlichen Arbeiten in unserem Sinne etwa die Regulierung des Mississippi in den Vereinigten Staaten oder der Bau der Reichsautobahnen in Deutschland erwähnt werden.

4. Anleihefinanzierung oder Rücklagenbildung?

a) Allgemeine Erwägungen.

Durch die pflegliche Behandlung des Haushalts im Aufschwung in Verbindung mit der öffentlichen Arbeits-

beschaffung in der Depression wird die Heftigkeit und ungezügelte Wildheit der Krise und ihrer vernichtenden Folgen wesentlich eingeschränkt. Aber sowohl der Aufschwung mit dem Willen der Unternehmer zu neuen Investitionen, dem Auffinden neuer technischer und organisatorischer Möglichkeiten, wie auch die Krise mit ihrem Kapitalmangel und ihren Zusammenbrüchen sowie die Depression sind weniger heftig, weil der Aufschwung zeitlich verlängert, aber am vollen Aufschwingen seiner aufblähenden Kräfte verhindert wird. So können die furchtbaren Folgen der Konjunkturen vermieden werden, ohne daß man auf ihre positiven Kräfte zu verzichten braucht, grundsätzlich auch, ohne daß direkte planwirtschaftliche Eingriffe in die Sphäre der Privatwirtschaft nötig sind. Allerdings wird man gelegentlich ohne allgemeine Planungen, besonders auf dem Gebiet der Kreditwirtschaft, nicht auskommen, vor allem beim Uebergang von der unsystematischen Krisenbekämpfung, der ja meistens aus einer sehr heftigen Depression heraus erfolgen wird, ohne daß eine vorsorgliche Bereitstellung der zur Heilung nötigen Mittel stattgefunden hat. Diese Frage des Uebergangs darf auch nicht ganz vernachlässigt werden, wenn wir eine Antwort auf die Frage suchen, wie die Arbeitsbeschaffung während der Depression finanziert werden soll, ob durch Rückgriff auf vorher angesammelte Fonds oder durch Kredit.

Eines jedenfalls ist feststehend; nur die im Aufschwung erzielten Ueberschüsse dürfen letztlich für die Finanzierung der konjunkturpolitischen Aufgaben verwandt werden. Im Rahmen des Finanzplans, von dessen Bedeutung wir vorhin sprachen, müssen alle konjunkturpolitischen Finanzakte liegen. Mit diesem Finanzplan setzen wir neben die durch das Rechnungsjahr gegebene Einheit eine zweite, die durch den Konjunkturzyklus bedingt wird. Innerhalb des Finanzplanes muß für die Regierung und besonders für den Finanzminister eine gewisse Bewegungsfreiheit gesichert bleiben, die ihn vor allem zu zeitlichen Virements ermächtigt. Diese sind nötig, um die an sich schon geplanten und auch bewilligten Arbeiten so zu verschieben, daß sie zum Zeitpunkt ihres größtmöglichen konjunkturpolitischen Nutzens in Angriff genommen werden können. Die Kostendeckung dieser verschobenen Arbeiten ist in-

sofern für uns ziemlich unproblematisch, als sie ja ohnehin als konjunkturpolitische Rücksichten geplant waren und nach allgemeinen Deckungsgrundsätzen behandelt werden. Die Nutzenerhöhung, die diese Arbeiten nun dadurch erfahren, daß sie auch noch konjunkturpolitisch bedeutsam werden, ist nur schwer abzuschätzen und exakt überhaupt nicht zu berechnen, so daß ihre Zurechnung der freien Entscheidung des Finanzministers und seiner Kollegen von den anderen Ressorts unterliegt. Anders ist es bei den zusätzlichen Arbeiten. Auch hier ist ein erheblicher Nutzen schon durch ihre Zweckerfüllung an sich gegeben. Aber den entscheidenden Anstoß zu ihrer Ausführung hat doch das Moment der Konjunkturlenkung gegeben; das unterscheidet sie von der Gruppe der nur zusammengeballten Aufträge, und daher müssen zur Deckung ihrer Kosten auch Einkunftsquellen ausgeschöpft werden, die man der Aufgabe der Konjunkturpflege zurechnen kann. Bei der eminenten Wichtigkeit, die die Konjunkturpflege für alle Glieder des Staates hat, ist dabei eine Kostendeckung des zusätzlichen konjunkturpolitischen Nutzens, den im einzelnen zu bestimmen auch hier dem Leiter der Finanzwirtschaft und den Ressortschefs überlassen bleiben muß, durch die großen von allen Wirtschafts- und Volksgruppen aufgebrachten Steuern ebenso vertretbar wie die durch öffentliche Erwerbseinnahmen. Auch Fick, der in einem ähnlichen Zusammenhang [42]) die Forderung aufstellt, daß die Kosten einer „Konjunkturgestaltung" aus Erträgen der öffentlichen Unternehmungen zu finanzieren seien, da sie „fast allen der dieser Gruppe (der wesenhaft staatlichen Aufgaben) gehörenden Aufgaben im Range nachstehen", läßt schließlich doch die Möglichkeiten offen, daß ihre Kosten „hilfsweise aus dem Aufkommen der direkten Leistungsfähigkeitssteuern Deckung finden" können.

Da nun gerade in der Depression nicht genügend Einnahmen aus Erwerbseinkünften oder Steuern zur sofortigen Deckung der Kosten zur Verfügung stehen, muß für die vorläufige Finanzierung nach anderen Möglichkeiten gesucht werden. Und da finden wir neben dem Rückgriff auf aufgespeicherte Mittel des Staates, also auf Vermögensfonds, die während des vorangegangenen Aufschwungs

[42]) s. Harald Fick, Finanzwirtschaft und Konjunktur, S. 40 bis 42.

gebildet sind, die Methode der Belastung des kommenden Aufschwungs durch die Aufnahme von Krediten, die dann in der nächsten Hausse wieder zu tilgen sind, die also im Hinblick auf die von uns betonte Bedeutung des langfristigen Finanzplanes durchaus als konjunkturpolitische Ueberbrückungskredite bezeichnet werden können. Schließlich könnten die Ausgaben noch durch Vermögensverkäufe gedeckt werden; ein Versuch, der allerdings bei der Größe der benötigten Summen sehr wenig rentabel wäre, da gerade in der Depression nur verhältnismäßig niedrige Preise zu erzielen sind und zudem die Belastung der Märkte durch große Angebote konjunkturpolitisch nicht erwünscht ist.

Die Finanzierung durch den Rückgriff auf zuvor angesammelte Fonds macht deren Bildung zur bedeutendsten Aufgabe des Finanzpolitikers während des Aufschwungs. Es handelt sich hier um echte Vermögensfonds. Der Leiter der Finanzwirtschaft muß also in den Haushaltsplänen während der Aufschwungjahre jeweils bestimmte Summen ansetzen, die der Fondsverwaltung überwiesen werden. Man wird ihm auch das Recht zusprechen müssen, etwaige außerplanmäßige Ueberschüsse und Sondereinnahmen dem Konjunkturlenkungsfonds zu überweisen. Aber er darf sich keineswegs auf diese Zufälligkeiten verlassen, sondern muß planmäßige und vorher berechnete echte Ueberschüsse erwirtschaften. Nur diese in den Fonds enthaltenen Mittel stehen dann in der folgenden Depression zu Arbeitsbeschaffungszwecken zur Verfügung. Die Schätzungen und Vorausberechnungen der Summen, die man benötigt, verlangen also äußerste Genauigkeit. Aber selbst bei sorgfältigster Arbeit ist keine Gewähr dafür gegeben, daß diese Schätzungen der tatsächlichen Situation entsprechen. Wenn aber die vorhandenen Mittel der Fonds nicht ausreichen, um die Ansprüche, die in der Depression an sie gestellt werden zu erfüllen, führt das zu einer erheblichen Erschwerung und Verwirrung der Lage. Mag es auch in der Depression noch gelingen, zusätzliche Kredite aufzunehmen, obwohl auch die dadurch bedingte Zwiespältigkeit in der Methode nicht gerade vorteilhaft ist, so ist es doch dann in der nächsten Hausse nicht eben förderlich, daß jetzt doppelte Ansprüche befriedigt werden müssen — einmal die Tilgungssummen für die Kredite, zum anderen die Mittel für die Rücklagen zur

Bildung der neuen für die nächste Depression bestimmten Fonds. Besonders bei schwachen Regierungen ist es sehr leicht möglich, daß sie dann dem Druck der öffentlichen Meinung nachgeben, die Fondsbildung vernachlässigen oder ganz unterlassen und so zwangsläufig zur Kreditfinanzierung übergehen müssen, wenn sie nicht das System der Konjunkturlenkung ganz aufgeben wollen. Derartige politische und psychologische Hemmungen sind der Fondsbildung besonders abträglich in parlamentarischen Staaten, wo das Mißtrauen der Volksvertretung gegenüber schwer kontrollierbaren Finanzmanipulationen immer rege ist. Aber auch der Finanzminister einer noch so autoritativen Regierung muß Rückgrat beweisen, wenn er den Ressortwünschen seiner Kollegen und dem Argument, daß seine Schätzungen über den Finanzbedarf in der Depression zu hoch seien, erfolgreich begegnen will. Die schwerste Gefahr für die Erzielung des gewünschten Erfolges liegt aber darin, daß niemals absolute Sicherheit darüber besteht, daß die im Aufschwung aufgespeicherten Summen auch tatsächlich ihren konjunkturpolitischen Verwendungszwekken in der Depression zugeführt werden. Denn nur zu leicht wird bei plötzlich akut werdenden dringenden Ausgaben auf die vorhandenen Rücklagen zurückgegriffen. — Aber all diese Bedenken sind politischer und technischer Art, ihre schlimmste Folge könnte eben, wenn man grundsätzlich die Konjunkturlenkung unter allen Umständen aufrecht erhalten will, die sein, daß nun in der Depression zusätzlich Kredite aufgenommen werden müssen, die dann den Uebergang zur methodischen Kreditfinanzierung bewirken. Allerdings können bei derartigen Umstellungen besondere Gefahren entstehen; etwa dadurch, daß man nun auch langfristige Kredite aufnimmt, deren Rückzahlung dann unter Umständen in der Depression stattfinden muß. Eine Entscheidung über Fonds- oder Kreditfinanzierung aber wollen wir erst fällen, wenn wir die Kreditfinanzierungsmethode untersucht haben und ihre ökonomischen Wirkungen verglichen haben.

In der seit Ricardos scharfer Ablehnung der staatlichen Schuldenaufnahme sehr lebhaft geführte Diskussion über die Frage des öffentlichen Kredits, auf die genauer ein-

zugehen wir uns leider versagen müssen[43]), ist für uns besonders interessant die Ansicht, daß letztlich volkswirtschaftlich die steuerliche Mehrbelastung die gleichen Wirkungen ausübt, wie die Aufnahme von Krediten, da in beiden Fällen Kaufkraft von der Privatwirtschaft auf die öffentliche Hand übertragen und von dieser ihren Zwecken nutzbar gemacht wird. Wenn dieses Argument richtig ist, müßten wir uns sagen, daß dann einer Finanzierung der Konjunkturlenkung durch Ausgleichfonds einwandfrei der Vorzug gebührt, weil diese durch echtes Sparen der öffentlichen Hand im Aufschwung gebildet wurden. Aber so einfach liegen die Dinge doch nicht. An sich ist ja in der Depression freigesetztes Kapital vorhanden, dem nur die Angst vor dem Risiko die Anlage verwehrt. Wenn man nun durch zusätzliche Besteuerung das Kapital kopfscheu macht und etwa noch ins Ausland treibt, bekommt man nicht einmal den kleinen Prozentsatz der Gesamtsumme, der durch die Steuer erzielt werden kann. Es ist das Moment der freiwilligen Hergabe, das die ganze Situation verändert und das bei der rein rechnerischen Gegenüberstellung übersehen wird. Denn es ist ein erheblicher Unterschied, ob zwangsweise allen denen, auf die die Steuerpflicht zutrifft, von ihren Einkünften Abzüge gemacht werden, die ihnen häufig gerade wirtschaftlich besonders unangenehm sind, oder ob gegen Zinszahlung Gelder übernommen werden, die ohnehin nach einer Anlage suchen. Bei der Anleiheaufnahme wird also die Leistungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit viel besser berücksichtigt als das bei der Besteuerung der Fall ist.

Weiterhin ist die Frage zu beantworten, ob eine Finanzierung der Konjunkturlenkung durch öffentliche Anleihen nach den Anschauungen der Theorie des öffentlichen Kredits gerechtfertigt ist. Allerdings hat sich die Theorie hier ein Ventil geschaffen, um schließlich den praktischen Notwendigkeiten gerecht zu werden, wenn sie sich den theoretischen Prinzipien, bei besonderen Einzelfällen nicht einordnen lassen. So betont Weyermann, dessen Ausführungen wir uns im folgenden teilweise anschließen, daß letztlich eine Kreditaufnahme immer dann

[43]) Vergl. dazu: M. R. Weyermann: Theorie des öffentlichen Kredits, Handbuch der Finanzwissenschaften, 2. Bd.

gerechtfertigt ist, wenn die wirtschaftliche Situation es unmöglich macht, der Gegenwart die Kosten für unaufschiebbare Aufgaben aufzubürden [44]). Eine Aeußerung, die wohl hauptsächlich auf die Anleihefinanzierung von Kriegsausgaben hinzielt, die aber auch für die Finanzierung konjunkturpolitischer Aufgaben analog angewandt werden kann, da es zweifellos vorteilhafter ist, zukünftige Generationen mit den Tilgungs- und Zinszahlungen zu belasten, als das wirtschaftliche Fundament zu zerstören, auf dem die Zukunft aufbaut. Aber wir brauchen gar nicht diese Ausnahmevorschriften anzuwenden; denn auch mit den Mitteln der strengen Theorie läßt sich unser System unschwer rechtfertigen. Anleiheaufnahme der öffentlichen Hand bedeutet eine Belastung späterer Zeiten, die für Tilgung und Zinszahlung aufkommen müssen, wenn die Anleihen nicht autarkisch sind, sich also dadurch rechtfertigen, daß der höhere Ertrag, der durch die Anleiheverwendung erzielt wird, die Tilgung und Verzinsung durch sich selbst ermöglicht. Aber das kommt in unserem Fall nicht in Frage. Also mögen diejenigen die Kosten für die Aufwendungen tragen, die letztlich den Nutzen daraus haben. Wenn der Aufwandnutzen der Zukunft zugerechnet werden muß, ist die Finanzierung der Kosten durch Anleihen gerechtfertigt. Dieses Kriterium für eine erlaubte Kreditfinanzierung ist erheblich klarer als die verschwommene Unterscheidung in produktive und nicht produktive Anleiheverwendung, die zudem noch ein Begriffspaar benutzt, das eigentlich ganz andere als die hier gemeinten wirtschaftlichen Tatbestände bezeichnet, oder der Gesichtspunkt der Rentabilität, der dazu führen würde, daß Anleihen aus der Sphäre der Finanzwirtschaft überhaupt verbannt werden müßten, da hier ein Abmessen des Nutzens nach Kaufkrafteinheiten schlechterdings unmöglich ist.

Stellen wir nun die Frage nach dem Nutzen der Konjunkturlenkungsmaßnahmen, so sehen wir alsbald, daß er in doppelter Hinsicht den kommenden Generationen mit zugute kommt: einmal werden ihnen durch die Konjunkturpflege günstigere Bedingungen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit geschaffen und zum anderen sind sie Nutznießer

[44]) s. M. R. Weyermann, a. a. O., S. 532.

der neu geschaffenen Werte, die durchweg — besonders soweit sie dem Zusatzprogramm entstammen, — eine sehr lange Nutzfrist aufweisen. Vor allem aber ist eins zu beachten: die Konjunkturlenkungskosten sollen aus verschiedenen, schon angeführten Gründen im selben Zyklus abgedeckt werden, der Kredit soll also nur ein Mittel dazu sein, die Kosten für die in der Depression zusammengedrängten Aufgaben auf den ganzen Zyklus zu verteilen. Er hat in diesem Sinn etwas von einem Ueberbrükkungskredit an sich, wenngleich die kassenmäßige Sicherheit hier nicht ganz so eindeutig gegeben ist, wie wir das bei einem echten Ueberbrückungskredit verlangen.

b) Die Rolle der Notenbank.

Sowohl die Methode der Fondsbildung wie auch die Kreditfinanzierung der Konjunkturlenkung ist nicht möglich ohne eine weitgehende Einschaltung der Zentralnotenbank und des nationalen Banksystems überhaupt. Bei den Fonds wird die Frage der Anlage der angesammelten Mittel den staatlichen Schatzämtern immer besondere Schwierigkeiten machen, bei der Kreditfinanzierung ist sowohl bei der Aufbringung der Kredite wie auch bei der Tilgung eine Mitwirkung der Zentralbank unumgänglich nötig. Einer Kreditaufnahme in der Depression stehen nun nach weit verbreiteter Ansicht nur relativ geringe Schwierigkeiten entgegen, da hier sehr viel Kapital brachliegt, das wegen der mangelnden Gewinnmöglichkeiten der Unternehmungen keine Beschäftigung findet[45]) und daher zu verhältnismäßig günstigen Bedingungen zu bekommen ist. Wenn ein Staat, der sich allgemeinen Vertrauens erfreut, mit seinen Kapitalansprüchen an den Markt herantritt, sollte es ihm also gelingen, seinen Bedarf wenigstens annähernd zu befriedigen. Dieser Zustand eines sehr flüssigen Kapitalmarkts besteht aber nicht schon im ersten Stadium der Depression, sondern setzt erst ein, kurz bevor sich die heilenden Kräfte Bahn brechen und ein langsamer Uebergang zum ersten Anstieg erkennbar wird. Da die Finan-

[45]) vergl. auch Spiethoff, Kreditpolitik, a. a. O., S. 81 und Alfred Müller, a. a. O., S. 55.

zierung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aber bereits zu Beginn der Depression notwendig wird, muß der Staat hier in engster Zusammenarbeit mit der Notenbank vorgehen, die ihre Haltung allerdings der staatlichen Finanzpolitik im Rahmen des Finanzplans unterzuordnen hat. Durch vorsichtige Kreditschöpfung, deren nur leicht inflatorische Wirkungen gefahrlos sind, wird die Zentralnotenbank in der Lage sein, die staatlichen Kreditwünsche zu befriedigen. Sie kommt damit ihrer konjunkturpolitischen Aufgabe der Kursstützung durch Wertpapierankauf und der Wirtschaftsanregung durch Hingabe erhöhter Geldmittel ebenso nach, wie sie die Durchführung der Konjunkturlenkung ermöglicht. Spiethoffs Ansicht[46]), daß eine planvolle Kreditpolitik im Hinblick auf die Zuführung neuen Kapitals im Wege der Kreditausweitung ebenso wenig erreichen kann wie der freie Markt, da es eben an Beschäftigungsmöglichkeiten für das Kapital fehlt, ist daher nicht mehr unbedingt haltbar, wenn durch unsere allgemeinen staatlichen konjunkturpolitischen Maßnahmen neue Voraussetzungen geschaffen worden sind. Die einzelnen monetären Probleme, die hier auftauchen zu untersuchen, ist im Rahmen unserer Arbeit nicht möglich. Wir wollen daher jetzt prüfen, in wiefern die Verwendung der Mehrerträge, die die finanzwirtschaftliche Konjunkturlenkung bewirkt, die Gestaltung des Aufschwungs beeinflußt. Nur eines noch zur Frage der Kreditaufnahme: Wenn sich der Staat zur Finanzierung seiner Aufträge nach der Beanspruchung der Zentralnotenbank an den freien Markt wendet, dann braucht er hier nur einen relativ geringen Zins zu zahlen, da während der ganzen Depression der Preis der Kapitalnutzung sinkt und auch im Beginn des Aufschwungs zunächst nur sehr wenig oder garnicht steigt[47]). Der Staat betreibt hierbei also keineswegs eine unwirtschaftliche Bedarfsdeckung.

Im Aufschwung fällt nach der monetären Konjunkturtheorie der Zentralnotenbank die Aufgabe zu, durch eine vorsichtige Diskont- und Kreditpolitik die allzu stürmischen Aufstiegstendenzen abzubremsen. Aber sie kann „gegen einen herannahenden Aufschwung nur soviel Munition

[46]) vergl. Spiethoff, Kreditpolitik, a. a. O., S. 81.
[47]) vergl. Spiethoff, Krisen, a. a. O., S. 24.

verpulvern, wie sie während ihres Widerstandes gegen den Niedergang anzusammeln in der Lage war"[18]). Hat also in unserem Falle die Notenbank sich durch die Uebernahme öffentlicher Anleihen sowie durch Käufe am offenen Markt viel „Munition" verschafft, so kann sie sie jetzt im Aufschwung abstoßen und damit deflationistische Gegentendenzen auslösen. Die öffentliche Finanzwirtschaft muß ihre echten Etatsüberschüsse dazu verwenden, ihre Anleiheverpflichtungen durch Rückkauf der Papiere zu tilgen. Da die festverzinslichen Werte im Aufschwung sinkende Tendenz haben, geht sie damit in finanzieller Beziehung kein Risiko ein. Auch die Gefahr, durch die Tilgungszahlungen, die den ganzen Aufschwung hindurch anhalten, die schädlichen Aufschwungwirkungen durch zusätzliche Kapitalbildung zu verschärfen, wird dadurch gemildert, daß die Gelder größten Teils der Zentralbank zufließen, die damit ihre inflationistischen Kreditmaßnahmen der Depression liquidiert. Wir sehen, daß durch das gleichgerichtete Zusammenwirken von Staatswirtschaft und Notenbank unter staatlicher Initiative die Wirkungen der konjunkturellen Kreditpolitik, die im Verhältnis der Notenbank zur Privatwirtschaft häufig genug Mißerfolge erlitt, viel nachhaltiger und positiver werden und zu einer ganz neuen Beurteilung ihrer Erfolgsmöglichkeiten Anlaß geben.

Für die Fondsbildung im Aufschwung stellt sich die Lage nicht so günstig dar, weil hier nicht die durch das Einschalten der Notenbank ziemlich unschädliche Verbindung von Depression und Aufschwung unbedingt gegeben ist. Wenn die Finanzwirtschaft ihre Ueberschüsse im Aufschwung in festverzinslichen Wertpapieren anlegt, verschärft sie dadurch die Haussewirkungen, während sie umgekehrt in der Depression verkaufen muß, wodurch sie hier wiederum die liquiden Mittel an sich zieht, den Zins noch stärker drückt und dadurch auch die Depressionstendenzen verstärkt. Im allgemeinen dürfte also nicht nur aus den schon angeführten politischen, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen der Finanzierung des verschobenen und zusätzlichen Bedarfs durch Kredits der Vorzug vor der Fondsbildung zu geben sein. Auf alle Fälle aber zeigen unsere Ausführungen, daß die finanzwirtschaftliche Kon-

[18]) Keynes, a. a. O., S. 507.

junkturlenkung unter Einbeziehung der Notenbanken in ihr System durchaus in der Lage ist, innerhalb ihrer Grenzen die an sie gestellten Aufgaben zu lösen[49]).

5. Finanzpolitische Hilfsmittel.

Wir erwähnten schon, daß bei einem Staat, der von anderen Methoden zur Konjunkturlenkung übergehen will, natürlich nur eine Kreditfinanzierung der konjunkturellen Arbeitsbeschaffung möglich ist, wenn dieser Uebergang in der Depression erfolgt, was meistens der Fall sein wird. Die Arbeitsbeschaffung allein ist dabei keineswegs schon als Konjunkturlenkung anzusprechen, sondern diese wird erst durch die bewußte haushaltsmäßige Verknüpfung mit dem nächsten Aufschwung hergestellt. In diesem Uebergangsstadium aber wird es für den Staat und die Kommunen nicht leicht sein, die notwendigen Geldmittel auf dem Kapitalmarkt zu erhalten, auch wenn eine Kreditkontrolle in Form einer staatlichen Bankenbeaufsichtigung eingeführt ist und die Notenbank in entsprechender Form eingeschaltet wird. Bei den tastenden Versuchen des Uebergangs zur Konjunkturlenkung wird weder die erforderliche Kapitalmenge immer zur Verfügung stehen, noch das Vertrauen der Kapitalbesitzer groß genug sein, ihre Kapitalien den konjunkturpolitischen Zwecken der öffentlichen Hand zuzuführen. In diesem Fall muß der Staat Hilfskonstruktionen von Vorfinanzierungen, wie wir sie in Deutschland erlebten, anwenden, wozu er aber auch durchweg die Unterstützung der Zentralbank in Anspruch nimmt. Die Steuergutscheine der Regierung Papen und die Arbeitsbeschaffungswechsel der Oeffa stellen die hervorragendsten Beispiele für diese Art der Mittelbeschaffung dar.

Durch die Arbeitsbeschaffungswechsel wird dem Staat die Möglichkeit gegeben, anstatt bei der Auftragszusammenballung sofort zu bezahlen, den Ausführenden Anwei-

---

[49]) vergl. G. Schmölders, Die Konjunkturpolitik in den Ver-Vereinigten Staaten, S. 141: „Maßnahmen auf steuerlichem und staatswirtschaftlichem Gebiet im weitesten Sinne dürften aller Voraussicht nach ... in Zukunft dazu berufen sein, sich neben oder anstelle der Notenbanken zu dem wichtigsten Instrument einer auch auf langer Sicht erfolgreichen Konjunkturpolitik zu entwickeln."

sungen zur Verfügung zu stellen, die von der Zentralnotenbank rediskontiert werden. Die Fälligkeit der Forderungen muß aber hinausgeschoben werden bis zu dem Zeitpunkt, an dem der Beginn des Aufschwungs mit Sicherheit anzunehmen ist. Natürlich setzt diese Art der Vorfinanzierung, die darin besteht, daß die Ausführenden der öffentlichen Arbeiten dem Staat zunächst Kredite gewähren und ihre Schuldtitel dann wieder durch die Banken und letztlich die Zentralbank bevorschussen lassen, ein vertrauensvolles und reibungsloses Zusammenarbeiten zwischen den Organisationen des Staats und der Gemeinden sowie der Zentralnotenbank und den privaten Bankorganisationen voraus. Die Dosierung der Wechsel muß so vorsichtig erfolgen, daß nicht eine übermäßige Belastung des ganzen Banksystems dessen Funktionstätigkeit in Frage stellt und zu einer Versteifung des Geldmarkts und sogar einer Gefährdung der Währung führt, die dann eintritt, wenn das Anschwellen des Wechselportefeuilles einen überhöhten Zahlungsmittelumlauf bewirkt. In einem Staat, dessen Regierung nicht genügend Autorität besitzt, um sich gegenüber den Interessen der Banken durchzusetzen und sich auf unbedingtes Vertrauen im Publikum stützen zu können, ist allerdings eine derartige Finanzierungsmethode undurchführbar, so daß hier nur die Anleiheaufnahme möglich ist. Erhält ein solcher Staat keine Kredite, ist für ihn allerdings die durch die Anpassung geschaffene Lage wirklich verzweifelt.

Neben einer derart finanzierten Auftragszusammenballung besteht noch die Möglichkeit der Lastensenkung auf indirektem Wege dadurch, daß zwar Steuersenkungen nominell unterbleiben, dafür aber Gutscheine ausgegeben werden, die in späteren Jahren — sinnvoll in der Zeit, für die der Aufschwung erwartet wird — auf Abgabeleistungen angerechnet und die durch die Ausstattung mit der Börsenhandelsfähigkeit unter Umständen zu begehrten Kapitalanlagen werden können. Diese Gutscheine stellen dann eine Art von Schuldtiteln auf eine Zwangsanleihe dar und bewirken eine reale Minderung der Steuerleistungen.

So notwendig diese Hilfsmittel der Vorfinanzierung sein können und so segensreich ihre Wirkung gerade bei Uebergangsmaßnahmen ist, so werden sie doch immer den Charakter der notgedrungen angewandten nur behelfsmäßi-

gen Stützen behalten. Abgesehen von der Unsicherheit über ihre endgültige Wirkung, haben sie auch die Nachteile verstärkter Komplizierung des gesamten Wirtschaftslebens und mangelnder Wirtschaftlichkeit gegenüber den vorhin angedeuteten Vorteilen der Anleihefinanzierung mit Hilfe der Notenbank. Immerhin sind für kapitalarme vom Weltmarkt abgeschnittene Länder diese Hilfsfinanzierungsmöglichkeiten höchst wesentlich, wie sie auch bei einer vollendeten Konjunkturlenkung einen Notanker darstellen für den Fall, daß wider Erwarten doch die Anleihefinanzierung infolge irgendwelcher widriger Umstände nicht gelingen sollte.

Da somit auch der Uebergang zum Konjunkturlenkungssystem durch verschiedene Hilfsmittel einigermaßen gesichert werden kann, ist ein nicht unbedenkliches Schwächemoment unserer Methode ausgeschaltet oder mindestens in seiner Bedeutung gemindert. Der Staat, der nach einer überspitzten und gescheiterten Deflationspolitik den Ausweg nicht nur in einzelnen Akten der Krisenbekämpfung sucht, sondern mehr in systematischer Form eine echte Ueberwindung seiner konjunkturbedingten Sorgen erstrebt, muß Mittel und Wege finden, zunächst einmal wieder aus der Depression herauszukommen, um dann im Aufschwung die endgültige Entscheidung über die nun anzuwendende konjunkturpolitische Methode zu fällen. Wenn während der Depression eine Vorbelastung kommender Etatsjahre vorgenommen worden ist, etwa so wie jetzt in Deutschland, dann ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß im Aufschwung zwangsläufig die zur Konjunkturlenkung nötigen Schritte getan werden. Denn die Abdeckung der Vorbelastung verlangt ohnehin schon eine vorsichtige Finanzpolitik, so daß die Aufschwungstendenzen im öffentlichen Haushalt nicht durch große Ausgabeerhöhungen ein Korrelat finden können. So sehen wir ja jetzt in Deutschland, daß sich gegenwärtig zweifellos in der Richtung auf eine Konjunkturlenkung bewegt, wie von den verantwortlichen Finanzpolitikern in Staat und Gemeinden richtigerweise jede Anpassung an die gesteigerten Einnahmen aus Steuern und Erwerbsunternehmungen vermieden wird.

VI. Die konjunkturpolitische Sonderstellung der Gemeinden.

Bisher haben wir bei der Darstellung der Arten des öffentlichen Konjunkturverhaltens und bei der Skizzierung unseres Programms der Konjunkturlenkung in vereinfachender Form immer nur von der öffentlichen Finanzwirtschaft als einer komplexen Einheit gesprochen. Tatsächlich aber wird sie durch eine Vielfalt der Gebietskörperschaften getragen. Neben dem Staat stehen die Gemeinden, die in mancher Beziehung ihre völlig eigene Problematik haben und deren Organisation für das Funktionieren einer Konjunkturlenkung höchst wichtig ist. Die Selbstverwaltung der Gemeinden, die praktisch heute als allgemeingültig anzusehen ist, kann sehr leicht dazu führen, daß dieser sowohl für die Regulierung des Finanzbedarfs wie für die Auftragspolitik gleichermaßen höchst wichtige Sektor der öffentlichen Wirtschaft eigene Wege geht, wodurch natürlich unser auf Einheitlichkeit abgestelltes System unmöglich wird. Die Tatsache, daß z. B. in Deutschland der Finanzbedarf der Gemeinden etwa gleichgroß ist wie der des Reiches und rund 40 % des gesamten öffentlichen Finanzbedarfs ausmacht[50]), zeigt eindeutig die quantitative Bedeutung der kommunalen Finanzwirtschaft. Ebenso wichtig aber ist der maßgebende Einfluß der Gemeinden auf eine große Zahl öffentlicher Unternehmungen, die für die Arbeitsbeschaffung sehr wesentlich sind, und die Tatsache, daß die Gemeindeorgane die engsten direkten Beziehungen zur Bevölkerung haben, so daß sie die geeignetsten lokalen Ausführungsinstanzen der zentralen Intentionen sind. Unter diesen Umständen ist eine weitgehende Uebereinstimmung der Anschauungen zwischen der staatlichen Wirtschaftspolitik und den Leitern der Kommunen

[50]) Im Jahre 1931/32 betrug in Deutschland der Finanzbedarf der Gemeinden 6,99 Mllrd. Mark und der des Reiches 6,6 Mllrd., während die Länder mit 3,9 Mllrd. und die drei Hansestädte mit 0,52 Mllrd. eine wesentlich geringere Rollen spielen. Für die vorangegangenen Jahre gelten ähnliche Relationen.

unabdingbare Voraussetzung für jede Konjunkturlenkung. Parlamentarische Staaten werden diese Bedingungen nicht immer erfüllen können. Wenn die Gemeindeleitungen in ihren Entschließungen abhängig sind von wechselnden parteipolitischen Mehrheiten, ist nicht nur die Langfristigkeit der Finanzpolitik kaum realisierbar, die in den Gemeinden mit ihren kleineren, häufig auch kleinlicheren Maßstäben dann noch schwerer erreicht werden kann als in parlamentarischen Staaten, sondern es fehlt vor allem die einheitliche Zielsetzung des Staates und der Gemeinden sowie der Gemeinden untereinander. Denn wenn eine Gemeinde aus irgendwelchen parteitaktischen Gründen Wünsche der Staatsleitung sabotiert, oder selbst wenn die Stadtverwaltung aus bestem Wollen heraus und im Gefühl ernster Verantwortung andere Wege gehen zu müssen glaubt als der Staat, ist eine Finanz- und Wirtschaftspolitik, die so sehr auf reibungslose engste Zusammenarbeit abgestellt ist, wie die Konjunkturlenkung, nicht durchführbar.

Eine Staatsaufsicht für die Kommunen, die nicht nur die Aufgabe formeller Ueberwachung hat, sondern die auch materielle Eingriffsrechte besitzt, muß daher überall dort gefordert werden, wo nicht durch die allgemeine Organisation des öffentlichen Lebens eine Einheitlichkeit der Anschauungen und der politischen Willensäußerung wenigstens annähernd gegeben ist. Je mehr eine gemeinsame Weltanschauung oder ein allgemein anerkannter Staatsführer — wie etwa in Deutschland, Italien oder Sowjetrußland — Anschauungsunterschiede und eigenwillige Mißachtung der staatlich geforderten Politik verhindert, desto eher kann eine Selbständigkeit der Gemeindeverwaltungen bei finanzwirtschaftlichen und konjunkturpolitischen Entscheidungen gebilligt werden[51]). Ein solcher Zustand einer unbedingt autoritativen Staatsleitung ist für unsere Zwecke entschieden der glücklichste, da er es ermöglicht, daß den Gemeinden eben in allen Einzelfällen weitgehend freie Hand gelassen wird. Eine starre und enge gesetzliche Begrenzung der Entscheidungsfähigkeit der Stadtverwaltungen in finanzwirtschaftlichen Dingen, die letztlich zu einer

[51]) Unsere Ausführungen beziehen sich — um das ausdrücklich hervorzuheben — nur auf die Erfordernisse der Konjunkturlenkung. Allgemeine kommunalpolitische Ueberlegungen sind hier durchweg ausgeschaltet.

zentral geleiteten Gemeindefinanzpolitik führt, ist für die konjunkturpolitischen Erfordernisse nur unter bestimmten Bedingungen tragbar.

Wir haben im vierten Hauptabschnitt unserer Arbeit[52]) ausführlich aufgezeigt, wie unterschiedlich die konjunkturelle Reaktionsfähigkeit der verschiedenen Städtetypen und der kommunalen Größenklassen ist. Diese Differenziertheit verlangt eine finanzwirtschaftliche Konjunkturpolitik, die für jede Gemeinde deren ganz besonderen Bedingungen angepaßt ist. Man wird daher gut tun, den Stadtverwaltungen — selbstverständlich im Rahmen der zentralen Richtlinien und unter Aufsicht der staatlichen Organe — die Befugnis zu selbständigen Entscheidungen, vor allem über die jeweiligen Arbeitsbeschaffungsprojekte und die Art ihrer Finanzierung, zu überlassen, wenn man sich nicht grundsätzlich für ein ganz zentralistisches System entscheiden will. Bei der Mittelbeschaffung ist allerdings die Festlegung von gewissen Rahmensätzen für die kommunalen Steuern notwendig, die aber den kommunalen Finanzleitern noch genügend Bewegungsfreiheit sowohl für jede Steuerart wie für deren Kombination belassen. Die staatlichen Eingriffe sind erforderlich, um die erwünschten konjunkturpolitischen Wirkungen der Steuerbewegungen zu sichern, sowie die Steuerkraft der Bevölkerung zu beeinflussen und schädliche Steuerkonkurrenz vermeiden zu können.

Die grundsätzliche Frage ist aber die, ob man den Gemeinden eine eigenverantwortliche Finanzierung ihrer Aufgaben überhaupt zusprechen will oder ob ihr Zuschußbedarf vorwiegend durch staatliche Ueberweisungen befriedigt werden soll. In diesem zweiten Fall ist die absolute Durchsetzung der staatlichen Absichten gesichert. Die Leiter der Gemeinden melden ihren Bedarf für die Finanzierung zusätzlicher Arbeiten an, die zentralen staatlichen Finanzierungsgesellschaften untersuchen die Wirtschaftlichkeit nach den konjunkturpolitischen Gesichtspunkten, entscheiden über die Durchführung und weisen den Gemeinden die benötigten Beträge an. Für den rein zusätzlichen Bedarf ist diese Methode ziemlich einfach anwendbar. Problematischer wird die Sache schon, wenn

[52]) s. Seite 33 und 35.

man die Finanzierung der nur verschobenen Aufgaben bedenkt. Hier handelt es sich um echten Bedarf; der Nutzen der Arbeiten kommt den Bewohnern der betreffenden Gemeinden zu und nicht, wie im ersten Fall, infolge der doch vorwiegend konjunkturpolitischen Zwecke mehr oder weniger der Gesamtbevölkerung des Landes. Vom Standpunkt der Deckungstheorie ist also hierbei eine staatliche Finanzierung nur für geringe Zuschüsse vertretbar. Aber andererseits ist auf diesem Wege die Staatshilfe für die besonders bedürftigen Kommunen, die etwa als Industriearbeitergroßstädte für das ganze Volk sehr wichtige Funktionen erfüllen, am einfachsten durchzuführen. Dadurch, daß die Steuerkraft der begünstigten Gemeinden den notleidenden und strukturell benachteiligten mit zugute kommt, wird auch ein gewisser interkommunaler Lastenausgleich erzielt. Und vor allem wird die teils berechtigte, teils — so verständlicherweise heute in Deutschland — etwas übertriebene Furcht vor unverantwortlicher und kurzsichtiger Kreditpolitik der Gemeinden gegenstandslos, wenn nur der Staat an die Zentralbank und den Kapitalmarkt herantritt und seine Anleiheerlöse dann weiter verteilt. Dadurch wird die notwendige Einheitlichkeit der Anleihepolitik gewährleistet, zinsmäßige Nachteile, die einige weniger Vertrauen erweckende Kommunen auf sich nehmen müßen, werden inhibiert, und eine Ueberorganisierung tritt auch nicht ein, da andernfalls für die kleineren und schwächeren Gemeinden ohnehin Sammelanleihen durch besondere Institute aufgenommen werden müßten. Die Gemeinden würden also eine sorgfältige Finanzpolitik treiben können, da sie aus den ihnen überlassenen Steueraufkommen nur ihren laufenden Bedarf zu decken brauchen, den sie aber soweit wie möglich auf die Depressionszeit verschieben müssen. Da ihre Finanzwirtschaft ja nach denselben konjunkturpolitischen Grundsätzen geführt wird wie die des Staates, ist das nicht übermäßig schwierig. Alle konjunkturpolitischen Sonderleistungen aber werden durch die Staatsstellen geprüft — allerdings eine nicht unerhebliche bürokratische Mehrbelastung — und dann vom Staat finanziert, der sich auch an der Finanzierung der verschobenen Aufgaben in dem Maß beteiligt, wie sie einen besonderen konjunkturpolitischen Nutzeffekt auslösen.

Diese Methode der ganz zentralistischen Konjunkturpolitik hat zweifellos im ganzen erhebliche wirtschaftliche und politische Vorteile. Aber in der rauhen Wirklichkeit sieht doch manches anders aus und verschiedene recht gewichtige Argumente sprechen für die Dezentralisierung und eine größere kommunale Selbständigkeit. Vor allem wird das Verantwortungsbewußtsein der Leiter der Gemeinden zu sehr geschwächt, wenn sie nur noch ausführende Organe sind, die Vorschläge machen und dann, nachdem der Staat entschieden hat, die Ausführung überwachen dürfen. Wenn die Bevölkerung der Gemeinden für ihre konjunkturpolitischen Arbeiten finanziell selbst einstehen muß, wird die Prüfung der Wirtschaftlichkeit doch noch sorgfältiger und auf alle Fälle sachkundiger sein, als das bei einer unmittelbar nicht beteiligten zentralen Stelle sein kann. Der Blick der zentralen Bureaukratie kann für die jeweils besondere Situation der einzelnen Städte doch nicht so geschärft sein, wie das bei den Stadtverwaltungen selbst der Fall ist. Außerdem werden auch die Zeitverluste, die durch die Prüfungen immer entstehen und die wirtschaftlich sehr nachteilig sein können, vermieden. Schließlich kommt es auch darauf an, wie hoch die gemeindliche Selbstverwaltung eingeschätzt wird, die durch die zentralistische Konjunkturlenkung nicht unwesentlich gehemmt wird. — Wie man sich auch entscheidet: die beiden entgegengesetzten Möglichkeiten müssen unbedingt beachtet und die einmal getroffene Entscheidung konsequent durchgeführt werden. Wenn die Selbständigkeit der kommunalen Finanzpolitik gewahrt bleibt, dann muß den Gemeinden auch die Möglichkeit gegeben werden, in der Depression selbst an den Kapitalmarkt heranzutreten und sich so günstig wie möglich die Mittel zu beschaffen, die sie für ihre Zwecke benötigen. Daß dadurch gewisse Gefahren sowohl für eine unrationelle Beanspruchung des Kapitalmarkts — zu große Ansprüche auf einen Zeitpunkt zusammengedrängt — wie für eine Ueberschuldung einzelner Gemeinden entsteht, ist nicht zu leugnen. Daß muß dann durch Kreditberatungen, deren Organisation und Zwangsmöglichkeiten hier im einzelnen nicht zu erörtern sind, möglichst ausgeglichen werden. Wenn heute in Deutschland der Geist der Gesetze sowie Aeußerungen bedeutender Kom-

munalpolitiker[53]) ein sehr starkes Mißtrauen gegen jede kommunale Anleihepolitik erkennen lassen, ist das durchaus verständlich. Einmal nähern wir uns offensichtlich einem Aufschwung, in dem die Aufnahme von Anleihen die in Deutschland mit der städtischen Schuldenwirtschaft während des letzten kurzen Aufschwungs gemacht wurden, allzu schlecht gewesen, als daß man sie sobald wieder vergessen könnte. Aber da es sich damals um ganz unausbleibliche Folgen der eindeutigen Anpassung handelte, die von den verantwortlichen Kommunalpolitikern nur konsequent durchgeführt wurde, sind unter einem anderen konjunkturpolitischen System und mit einer anderen Wirtschaftsgesinnung auch andere Vorschriften gut und nützlich. Manche reichlich starre und einengende Bestimmung, die vor allem das Preußische Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 enthält und die im Augenblick noch höchst bedeutsam sein kann, wird dann auch wohl unter veränderten Bedingungen entbehrlich, wie auch schon die neue Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 im ganzen doch etwas weitherziger zu sein scheint.

Die Fehler der vergangenen deutschen Kommunalpolitik sind ein eindeutiger Beweis dafür, wie verhängnisvoll die passive Konjunkturreaktion gerade für die Gemeinden ist, die bei dieser Methode die falschen Wege zwangsläufig beschreiten müssen. Die Anpassung im Aufschwung, die besonders bei den städtischen Werken in Anlehnung an die privatwirtschaftliche Expansion eine überspitzte Ausdehnung bewirkt, führt zu großen Investitionen, und zwar auch in Hallenbauten, Stadien, Grünanlagen u. ähnl., die selbst durch die im Aufschwung stärker fließenden Einnahmen nicht gedeckt werden können. Der Wettbewerb der Städte untereinander und der an sich ja sehr gesunde Ehrgeiz aller Stadtväter, die Nachbar- oder Konkurrenzstädte zu übertrumpfen, verstärkt diese Tendenzen noch, da dann als Maßstab die Leistungsfähigkeit der gesundesten Gemeinden angenommen wird. Um nun ihre Projekte ausführen zu können, sind die Gemeinden gezwungen, gerade im Aufschwung Kredite aufzunehmen, die oft nur

---

[53]) s. besonders K. M. Hettlage, Die Entwicklung des Gemeindefinanzrechts, Der Gemeindehaushalt 1934.

kurzfristig zu bekommen sind und deren Rückzahlungstermine dann in die Depression fallen. Die Versuche, die Gemeindekredite zu überwachen, wie es in Deutschland wenigstens für die Auslandskredite durch die „Beratungsstelle" und schärfer noch in Italien geschah, haben auch nur geringe Erfolge gehabt, da — jedenfalls in Deutschland — genügend Umgehungsmöglichkeiten vorhanden waren. Daß das Problem der Auslandskredite bei der Anpassungsmethode besonders beachtlich und gefährlich ist, hat uns der Zusammenbruch unserer deutschen Kreditorganisation am 13. Juli 1931 als Folge der Abziehungen kurzfristiger Auslandsgelder eindeutig bewiesen. Aber auch ohne diese Komplizierung bietet die Anpassung für die Kommunen immense volkswirtschaftliche Schädigungen. Gerade die schwächeren Gemeinden, die am meisten zu Krediten greifen, haben dann nicht die Kraft zur Rückzahlung, auch wenn sie die Steuerkraft durch rücksichtslose Ausnutzungen der steuerlichen und tariflichen Möglichkeiten aufs äußerste anspannen. Wenn den Gemeinden dann, wie in Deutschland, auch Steuern zustehen, die für die gewerbliche Wirtschaft wesentlich sind, führt das oft zu untragbaren Belastungen und schweren Insolvenzen, die doch unter Umständen die Zahlungsunfähigkeit der betreffenden Stadt nicht verhindern können, so daß der Staat überall helfend eingreifen muß, obgleich auch seine eigene Finanzlage sehr kritisch ist.

Für die Gemeinden sind daher die Vorzüge der Konjunkturlenkung mit ihrer automatisch vernünftigen Kreditpolitik noch größer, als sie sich uns bisher für die öffentliche Finanzwirtschaft insgesamt darstellten. Sie ermöglicht bei beiden Organisationsformen — der zentralen Regelung und der Selbständigkeit der Gemeinden, über die die Entscheidung vorwiegend durch politische Gesichtspunkte bestimmt wird — eine gesicherte und planvolle kommunale Finanzführung, die dabei die wirtschaftlichen Wünsche der Bevölkerung durch eine planmäßige Auftragserteilung in der Baisse stärker berücksichtigen kann als bei der Konjunkturreaktion, ohne zu den unerträglichen Belastungen zu führen. Unsere Entscheidung für die Konjunkturlenkung wird also durch die Betrachtung der kommunalpolitischen Sonderlage nur noch bekräftigt.

VII. Einige Bemerkungen zur konjunkturpolitischen Literatur.

Wir haben versucht, mit besonderer Betonung der umfassenden praktischen finanz- und wirtschaftspolitischen Folgewirkungen das System einer Konjunkturlenkung darzustellen, das zu einer Beseitigung der Konjunkturspitzen gelangt, ohne daß notwendig staatliche Eingriffe in die Sphäre freier unternehmerischer Tätigkeit erfolgen müssen. Nur das Kreditwesen kann einer beaufsichtigenden Kontrolle nicht entbehren, die aber auch die organisatorische und technische Freiheit der Betriebsführung völlig unangetastet lassen kann, also weniger einschneidend als das gegenwärtige System der Bankenaufsicht in Deutschland zu sein braucht. Die von uns vorgeschlagene Konjunkturlenkung ist praktisch noch nie erprobt worden und in dieser Form wohl auch theoretisch noch nicht durchgedacht, da die sehr wenigen Arbeiten über diesen Fragenkomplex teilweise zu anderen Vorschlägen kommen. Es liegt aber, wie wir schon andeuteten, im Zuge der Entwicklung, daß die konjunkturpolitische Aktivität, die jetzt nachgerade überall zum Durchbruch gekommen ist, zu einem unseren Vorschlägen mindestens ähnlichen System nationaler Konjunkturlenkung führt; denn es handelt sich um ein nationales System, das innerhalb eines Landes ohne fremde Hilfe und grundsätzlich ohne internationale Vereinbarungen durchzuführen ist, was in einer Zeit gegenseitiger Abschließung wie der unseren noch einen besonderen Vorteil darstellt. Daß zwischenstaatliche Abmachungen über Handels- und Verkehrsprobleme dadurch nicht berührt werden, liegt auf der Hand.

Von den drei Werken, die sich vor allem mit unseren Problemen befassen und deren Ansichten wir nun abschließend nach unserer eigenen Meinung gegenüberstellen wollen, verdient die stärkste Beachtung Harald Ficks 1932 erschienenes Buch „Finanzwirtschaft und Konjunktur". Ihm gebührt zweifellos das Verdienst, mit seiner theoretisch sehr sorgfältig fundierten systematischen Untersuchung in Deutschland bahnbrechend auf diesem

Gebiet gewesen zu sein. Er befürwortet eine Methode der vorwiegend haushaltsmäßigen Ueberbrückung vom Aufschwung zur Depression, um durch eine solche Verknüpfung immer erneut von einem Gleichgewichtszustand zu einem andern zu gelangen. Er untersucht dabei vor allem die haushaltstechnischen Probleme, baut auch seine Methode weitgehend auf derartige Gesichtspunkte auf und ist dabei leider sowohl in Bezug auf seine Ueberbrükkungstheorie wie auch auf verschiedene Einzelfragen nicht ganz konsequent. Vor allem schränkt er den Wert seiner Methode dadurch ein, daß er sie wieder mit der Anpassung verknüpfen will. „Diesen Rettungsanker stellt die Anpassungsmethode dar", nämlich die Hilfe, wenn die Ueberbrückungsmethode etwa doch nicht völlig zum Ziel führt[54]). „Ueberbrückung muß auf Anpassung zurückgreifen. Diesen Satz unterstreichen wir hier[55])." Daß durch diese Rückgriffe die Ueberbrückung selbst völlig in Frage gestellt wird, da doch auch sie darauf beruht, eine der konjunkturellen Anpassung entgegengesetzte Tendenz durchzusetzen, ist ebenso schwerwiegend wie die Unsicherheit, die sich durch eine solche unexakte Verknüpfung für die praktischen Finanzpolitik ergibt. Vor allem aber ist auch Ficks Ueberbrückungsmethode letztlich „Konjunkturreaktion". Er lehnt bewußt jeden Versuch zur Beherrschung und Gestaltung den Konjunkturzyklus ab, obwohl gerade er den Begriff „Konjunkturgestaltung" häufig gebraucht. So kommt er zu diesen bedenklichen Schlußfolgerungen: „Ueberbrückung kann nur dann und nur in einem solchen Maße zur Anwendung kommen, als der Grundzug der wirtschaftlichen Entwicklung, als der Konjunkturzyklus in seiner charakteristischen Erscheinungsform nicht angetastet wird"[56]), und „Ihre (der Anpassungsmethode) finanzwirtschaftlichen und konjunkturwirtschaftlichen Schattenseiten müssen überall da in Kauf genommen werden, wo eine — finanzwirtschaftlich und konjunkturwirtschaftlich gesehen — vollkommen erfolgreiche Anwendung der Ueberbrückungsmethode ins Nebelhafte führen würde"[57]). Dieser Schlußsatz des Fickschen Buches ist eine Negierung jeder echten Konjunkturlenkung, der auch Ficks eigene Vorschläge wieder erheblich revidiert.

[54]) s. Fick, Finanzwirtschaft und Konjunktur, S. 70.
[55]) s. Fick, a. a. O., S. 107.
[56]) s. Fick, a. a. O., S. 107.

Diese Gedankengänge haben zu einer sehr scharfen Ablehnung Ficks durch Hans Ritschl geführt, der in seiner 1933 erschienenen Arbeit über den „Staatshaushalt in der Depression" auch Gedanken über eine Ueberwindung der schlimmen Krisenfolgen äußert, die allerdings hinter dem System Ficks doch weit zurückbleiben. Er propagiert Einzelmaßnahmen, wie die Einführung eines Bonusgehalts und möglichst vieler Ausgleichsfonds in den einzelnen Zweigen der öffentlichen Wirtschaft, wodurch allerdings — abgesehen von allgemeinen Bedenken gegen die Fondswirtschaft, die wir ausführlich begründet haben — jede zentrale Wirtschaftspolitik unmöglich gemacht wird. Wichtigste Forderung Ritschls ist aber eine dogmatische Trennung zwischen der „statischen" öffentlichen Wirtschaft und der „dynamischen" Marktwirtschaft. „Die primäre Aufgabe der überkonjunkturellen Finanzpolitik ist die Aufrechterhaltung des gemeinwirtschaftlichen Systems in seiner dreifachen Eigenart innerhalb der dualistischen Gesamtordnung, d. h. gegenüber der sprengenden Dynamik der kapitalistischen Marktwirtschaft. Sollte die Nebenwirkung einer solchen Finanzpolitik die Stetigung des Konjunkturverlaufs sein, so wäre dies gewißlich zu begrüßen[58])." Ritschl verlangt daher eine Ausweitung des staatswirtschaftlichen Sektors, der die Marktwirtschaft ohnehin zurückdrängt, durch eine Verstaatlichung des Bergbaus und der schweren Grundstoffindustrien, die Hand in Hand mit der Verkehrswirtschaft dann der Statik der öffentlichen Wirtschaft Rückhalt geben sollen, wodurch die Konjunkturschwankungen gemildert werden. Irgendwelcher Eingriffe in die Sphäre der dann verbleibenden Marktwirtschaft hat sich der Staat strikt zu enthalten. — Man sieht, daß Ritschl trotz seines an sich liberalen Standpunkts der unbedingten Aufrechterhaltung theoretischer Trennungen wegen lieber einen völligen Umbau der Wirtschaft in Kauf nimmt, über dessen sonstige wirtschaftliche Vor- und Nachteile er in dieser Arbeit wenig sagt, als daß er sich zu einer Anpassung an die veränderten Umstände durch eine revidierte theoretische Haltung entschließt. Im übrigen bezeichnet Ritschl selbst, wie unser Zitat zeigt, die konjunkturpolitischen Probleme für seine Untersuchungen nur als zweitrangig.

---

[57]) s. Fick, a. a. O., S. 108.

[58]) Ritschl, Der Staatshaushalt in der Depression, S. 322.

Von ähnlichen Voraussetzungen wie wir — der völlig veränderten und außerordentlich gestiegenen Bedeutung des staatswirtschaftlichen Sektors — kommt Egbert Munzer zu der Forderung praktischer Abhilfe in seiner Schrift „Dynamischer Staatshaushalt? Der Einfluß der Wirtschaftsjunkturen auf den öffentlichen Haushalt." Munzer schlägt einen mehrjährigen Haushaltsplan vor, der der Zeit des Konjunkturzyklus entsprechen soll. Als eines der Hilfsmittel zur Konjunkturlenkung haben auch wir einen langfristigen Finanzplan vorgesehen, der aber neben den jährlichen Butgets aufgestellt werden soll. Gegen MunzersVorschlag erheben sich ernste Bedenken. Einmal ist ein vieljähriger alleiniger Haushaltsplan nur sehr schwer durchzuführen, da technische Schwierigkeiten bestehen und besonders in parlamentarischen Staaten auch bedeutende politische Hemmungen überwunden werden müßten. Vor allem aber bedeutet dieser doch nur sehr formale Plan gar keine Lösung des Problems, da ja innerhalb des Konjunkturhaushalts all die Konjunkturprobleme wieder auftauchen, die sich heute eben auf mehrere Haushaltsjahre verteilen. Erst wenn in einem mehrjährigen Haushalt eine bestimmte Konjunkturpolitik getrieben wird, kann man über die Erfolgschancen urteilen. Schließlich aber würde die Fristbegrenzung eines Konjunkturhaushalts sehr schwierig sein, da doch die einzelnen Zyklen eine verschiedene Dauer aufweisen, so daß vor jedem Konjunkturzyklus die Länge des Haushaltsabschnitts neu festgestellt werden müßte, wobei die Gewähr für eine richtige Zeitabschätzung auch keineswegs gegeben ist. Für einen zusätzlichen mehrjährigen Plan sind die Schwierigkeiten viel weniger bedenklich, da die finanzwirtschaftliche Tagesarbeit hierbei einen festen Rückhalt an den jährlichen Haushaltssatzungen findet.

Allen Untersuchungen über die Probleme des finanzwirtschaftlichen Konjunkturverhaltens gemeinsam ist der Wunsch, an der Klärung dieser so lebenswichtigen Fragen so weit mitzuarbeiten, wie das bei den vorhandenen Materialen und theoretischen Anregungen möglich ist. Mitzuhelfen an den Versuchen, aus den Erfahrungen der Vergangenheit Wegweiser für die praktische Politik der näheren Zukunft zu gewinnen, ist auch das Ziel dieser Arbeit.

Benutzte Literatur:

1. Arnold Brecht: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben. Berlin-Leipzig, 1932.
2. Gerhard Colm: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Tübingen, 1927.
3. Hugh Dalton: Einführung in die Finanzwissenschaft. Deutsch von Hans Neißer. Berlin, 1926.
4. Harald Fick: Finanzwirtschaft und Konjunktur. Jena, 1932.
5. Harald Fick: Finanzpolitik als Mittel der Konjunkturpolitik, Bankarchiv, 33. Jahrg., Berlin, 1934.
6. Karl M. Hettlage: Die Entwicklung des Gemeindefinanzrechts, Der Gemeindehaushalt, 31. Oktober 1934, Berlin, 1934.
7. I. M. Keynes: A treatise on money, (Vom Gelde; deutsch von C. Krämer) München-Leipzig, 1932.
8. Carl Landauer: Planwirtschaft und Verkehrswirtschaft. München-Leipzig, 1931.
9. Hertha Lichtenstein: Die Finanzwirtschaft der deutschen Großstädte von 1925—1931. Jena, 1933.
10. F. K. Mann: Die Staatswirtschaft unserer Zeit. Jena, 1930.
11. Heinrich Mannstaedt: Finanzbedarf und Wirtschaftsleben. Jena, 1922.
12. Egbert Munzer: Dynamischer Staatshaushalt? Der Einfluß der Wirtschaftskonjunkturen auf den öffentlichen Haushalt. Jena, 1931.
13. Alfred Müller: Oekonomische Theorie der Konjunkturpolitik. Leipzig, 1926.
14. Friedrich Nebenius: Der öffentliche Kredit. Carlsruhe-Baden, 1820.
15. Fritz Neumark: Konjunktur und Steuern. Bonn, 1930.

16. Fritz Reinhardt: Die Arbeitsschlacht der Reichsregierung. Berlin, 1933.
17. Hans Ritschl: Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung. Bonn-Leipzig, 1925.
18. Hans Ritschl: Der Staatshaushalt in der Depression, Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik, 69. Bd., Tübingen, 1933.
19. Wilhelm Roepke: Kredit und Konjunktur, Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 124. Bd., Jena 1926.
20. Wilhelm Roepke: Finanzwissenschaft. Berlin, 1929.
21. Franz Rompe: Die Steuerkraft der deutschen Großstädte, Finanzarchiv. Jahrg. 1930.
22. Günter Schmölders: Die Konjunkturpolitik der Vereinigten Staaten. Leipzig, 1934.
23. Günter Schmölders: Steuermoral und Steuerbelastung. Berlin, 1932.
24. Günter Schmölders: Interventionen am Geldmarkt als Mittel staatlicher Konjunkturpolitik, Weltwirtschaftliches Archiv, 39. Bd., Jena, 1934.
25. Joseph Schumpeter: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 2. Aufl., München-Leipzig, 1926.
26. Joseph Schumpeter: Die Krise des Steuerstaats. Graz, 1918.
27. Joseph Schumpeter: Das deutsche Finanzproblem. Berlin, 1928.
28. Joseph Schumpeter: Kreditkontrolle, Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik, 54. Bd., Tübingen, 1925.
29. Arthur Spiethoff: Krisen, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 6. Bd., 4. Auflage, Jena, 1925.
30. Arthur Spiethoff: Kreditpolitik, Kölner Vorträge Bd. 2, Leipzig, 1927.
31. Gustav Stolper: Ein Finanzplan. Berlin, 1929.
32. Fritz Terhalle: Steuerlast und Steuerkraft. Jena, 1921.

33. Ernst Wagemann: Zwischenbilanz der Krisenpolitik. Berlin, 1935.

34. Adolf Wagner: Finanzwissenschaft, 1. und 2. Teil, 3. Auflage. Leipzig-Heidelberg, 1883.

35. Fritz S. Weber: Kompendium der allgemeinen Nationalökonomie. Berlin, 2. Auflage, 1935.

36. M. R. Weyermann: Theorie des öffentlichen Kredits, Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd., Tübingen, 1927.

37. Knut Wicksell: Geldzins und Güterpreise, Jena, 1898.

Außerdem wurden verschiedene Fachzeitschriften (vor allem „Der Gemeindetag") und der Wirtschaftsteil einiger Tageszeitungen laufend verfolgt.

Lebenslauf.

Am 19. Januar 1911 wurde ich in Hamburg als Sohn des Betriebsleiters Johann Suchan und seiner Ehefrau Emmy, geb. Hübner geboren. In Hamburgs Nachbarstadt Harburg-Wilhelmsburg bestand ich auf dem dortigen Realgymnasium zu Ostern 1929 die Reifeprüfung mit dem Prädikat „gut". Dann studierte ich an der Universität Leipzig zunächst Soziologie, Geschichte und Germanistik, beschäftigte mich aber schon im 2. Semester mit der Nationalökonomie, die dann an den Universitäten Heidelberg, Hamburg und Berlin mein Hauptstudiengebiet wurde. Am 23. Juni 1933 bestand ich in Berlin meine Prüfung zum Diplom-Volkswirt mit „gut". Nach verschiedenen anderen Arbeiten, begann ich dann im Mai 1934 auf Veranlassung von Herrn Professor Dr. Schmölders eine Arbeit über „Konjunkturpolitik als Aufgabe der öffentlichen Finanzwirtschaft" anzufertigen. Vom 4. bis 6. Juni 1935 erfolgte die mündliche Doktorprüfung an der Universität Berlin. Da Herr Professor Schmölders nun dem Lehrkörper der Universität Breslau angehörte, wurde ich in den nationalökonomischen Fächern von den Herren Professoren Dr. v. Dietze und Dr. August Müller, im öffentlichen Recht von Herrn Professor Dr. Smend und im bürgerlichen Recht von Herrn Professor Dr. Titze geprüft. Ich bestand die Promitionsprüfung „magna cum laude".